سلسلة كتب المعارف الإدارية

الكتاب الخامس عشر

إدارة الأعمال الحكومية

أ.د. محمد الصيرفي

- أخصائي بناء الهياكل التنظيمية
- أستاذ العلوم الإدارية بالمعهد العالي للحاسب الآلي ونظم المعلومات- أبو قير
- المستشار الإداري لشركة صناعات الأغذية المتحدة- ديما الرياض
- المستشار الإعلامي لجريدة أخبار العرب- أبو ظبي

- مؤسسة حورس الدولية -



الناشر
مؤسسة حورس الدولية
للنشر والتوزيع
١٤٤ ش طيبه - سبورتنج - الإسكندرية
ت.ف: ٥٩٢٢١٧١ - ت ٥٩٢٠٥٩٨

مؤسسة طيبة
للنشر والتوزيع
٧ ش علام حسين - الظاهر - القاهرة
ت: ٠٢/٧٨٦٧١٩٨ تلفاكس: ٠٢/٦٨٣٦٧٤٦

مدير النشر
مصطفى غنيم

رقم الإيداع بدار الكتب
١٧٩٩٣ / ٢٠٠٤
الترقيم الدولى I.S.B.N
977-368-027-4

الطبعة الأولى
٢٠٠٥

الإخراج وفصل الألوان
وحدة التجهيزات الفنية بالمؤسسة
جرافيك: أحمد أمين

اهداء

أهـــدى كتابـــى هـــذا

إلــــى كـــل حاكــــم عــــادل .

إلى أولئك الذين لا يخسرون الميزان .

إلى أولئك الذين يخشون ربهم .

إلى أولئك الذين لا يخشون في الحق لومة لائــــم .

تقـــــديـــــــم

في حقيقة الأمر وعلى الرغم من كثرة كتاباتي في كافة فروع العلوم الإدارية فإنني أعترف بأنني قد وجدت صعوبة جامة عند الكتابة في مجال الإدارة العامة ولا سيما عند محاولتي وضع حدودا مستقلة لهذا المرجع لها أسس ومبادئ وأسلوب علمي **فمن ناحية** وجدت أن هذا المجال قد أقتحم الكتابة فيه العديد من **كُتاب العلوم السياسية** على اعتبار أن هذا المجال مرتبطا ارتباطا مباشراً **بالنظم السياسية** وتطورها ومن ناحية أخرى وجدت **كُتاب العلوم السلوكية** قد أدلو دلوهم أيضا في هذا المجال على اعتبار أنه **نمطا من أنماط النشاط الإنساني** الذي ينتمي داخل اختصاصاتهم وفى الحالتين **تصبح الإدارة العامة تابعة ومنتمية إلى مجال أخر أو علم أخر لمجرد أنها ، أو أحد أركانها مرتبطة به .**

ومن ناحية ثالثة : - يحاول الباحثون التوصل إلى تنظير تجريدي لمبادئ وأسس للإدارة العامة ، منتهجين في ذلك نهج الباحثين التقليديين في مجال إدارة الأعمال الخاصة ، فتقع واقعة الازدواج بين المجالين .

وتارة أخرى :- يحاول الباحثون اختراق ذلك الحاجز من الازدواج بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال الخاصة عن طريق الدراسات الوصفية لأنظمة الإدارة العامة فى الدول المختلفة على أساس أن نتائج تلك الدراسات ستجعل الإدارة العامة متميزة ، ليس لذاتها ولكن لإنتمائها إلى إطار بيئي إقليمي متميز .

وتارة رابعة :- يحاول المهتمون بالإدارة العامة اختراق الحواجز الاقليميه عن طريق وضع نماذج لمجموعات من المتغيرات البيئية العامة يمكن استخدامها كأساس للمقارنات بين الأنظمة المختلفة للإدارة العامة ، ومن ثم يمكن تحرير مجال اهتمامهم من مجرد كونه مجالا للدراسات الوصفية .

ولقد حاولت من جانبي قدر المستطاع أن أقوم بتطويع تلك المناهج المختلفة ومعالجة موضوعات الإدارة العامة ومشاكلها على وجه الخصوص حتى يتحقق الإسهام بصورة أو بأخرى في تطوير هذا المجال المتحرك والديناميكي .

وأنني أرجو الله أن أكون قد وفقت فى ذلك .

دكتور

محمد الصيرفي

تليفون / ٠٦٢/٣٣٤١٧٧ موبيل / ٠١٢/٣٦٩٥٨٧١

فاكس / ٠٦٢/٣٥٣٧٩٦

Email:-DR_MohamedElSarafy@Yahoo.Com

فهرست الجداول

فهرست الاشكال

الفهرست

ولقد حاولت من جانبي قدر المستطاع أن أقوم بتطويع تلك المناهج المختلفة ومعالجة موضوعات الإدارة العامة ومشاكلها على وجه الخصوص حتى يتحقق الإسهام بصورة أو بأخرى في تطوير هذا المجال المتحرك والديناميكي .

وأنني أرجو الله أن أكون قد وفقت في ذلك .

دكتـــور

محمـد الصيرفـي

تليفون / ٠٦٢/٣٣٤١٧٧ موبيل / ٠١٢/٣٦٩٥٨٧١

فاكس / ٠٦٢/٣٥٣٧٩٦

Email:-DR_MohamedElSarafy@Yahoo.Com

الفصل الاول
ماهية ومفهوم الاداره العامه

الفصل الاول
ماهية ومفهوم الإدارة العامة

تعتبر المقالة التي كتبها وودرو ويلسون W.Wilson عام 1887 م تحت عنوان " **دراسة الإدارة العامة** " هي المقالة الجدية الأولى التي وجهت اهتمام الباحثين لضرورة دراسة الإدارة العامة دراسة علمية وتحليلية مدققة . ومنذ ذلك الوقت وحتى وقتنا هذا والدراسات مستمرة ولا تتوقف في هذا المجال ، ألا أنها قد تشعبت وتعددت أبعادها وأضحت **المشكلة الحقيقة لهذا المجال الآن ليست هي دراسة جوانب جديدة لظاهرة الإدارة العامة ، وإنما كيفية تنظيم تلك الحصيلة من المعرفة المتنوعة بهدف التوصل إلى أسس منطقية ونظريه لعلم الإدارة العامة** ولا سيما بعد تزايد الدور الذي تلعبه الأجهزة الحكومية والمنظمات العامة في المجتمع وتضخم أحجامها وتعدد أشكالها التنظمية وتشابك علاقتها وتعدد أنماط الإدارة المتبعة فيها .. كل ذلك جعل عملية التطوير للإدارة العامة ليست عملا سهلا بل تحتاج إلى مجهودات ضخمة خاضعة للمنهج العلمي مع عدم تجاهل للواقع العملي

ونحن نرى أن الخطوة الأولى تجاه هذا الهدف هي محاولة الاتفاق على مفهوم مقبول للإدارة العامة كمجال للدراسة المتخصصة وتحديد طبيعتها ونطاق دراستها وهذا ما سوف نحاول تحقيقه على النحو التالي .

مفهوم الإدارة العامة :-

تعتبر الإدارة العامة نوعا من الإدارة ولكن مجال عملها التنظيمات الحكومية ومع ذلك فإن تحديد مفهومها يرتبط أساسا بمفهوم الإدارة . وتعتبر الإدارة العامة كبيرة في الحجم ومعقدة في التركيب ومن ثم فليس من الغريب القول بأنه لا يوجد تعريف جيد لها حيث يذكر العالم الإداري **دوايت والدو " Dwight Waldo" في كتابة دراسة الإدارة العامة أنه يمكن تقديم**

تعاريف قصيرة للإدارة العامة ولكن ليس من السهل تقديم تفسير قصير ووافي للإدارة العامة[1] ومن بين التعاريف التي أعطيت للإدارة العامة ما يلي :-

١. **المعنى اللغوي** من الأصل اللاتيني حيث جاء المفهوم من الكلمة Administrate حيث يشير المقطع Ad=To والمقطع Ministrate = serve التالي يصبح المصطلح to serve يعنى تقديم خدمة . أما كلمة public فتعنى عامة أو الجهات الرسمية أو الحكومية وبالتالي **فعندما نقول public Service تعنى الخدمة العامة . ولذلك فإن المصطلح public Administration يعنى الإدارة العامة أو الإدارة الحكومية**[2]

٢. **التعاريف التي انبثقت من الفلسفة التي يعتنقها فقدم التعريف وخلفية العلمية والعملية .**

- **بالنسبة للباحثين في مجال العلوم السياسية** مثل الأستاذ " وايت " L.D white فقد نظر إلى الإدارة العامة على أنها " مجموعة العمليات المرتبطة بتنفيذ السياسة العامة للدولة ، وكذلك **ينظر الأستاذ بفنر Piffiner** إلى الإدارة العامة على أنها " النشاط الحكومي الخاص بتنسيق جهود الأفراد لأداء العمل الجماعي المكلفين به " أي أنه بصفة عامة فإن الباحثين في مجال العلوم السياسية **يركزون على العلاقة بين السلطات التنفيذية والتشريعية**

1- David Rosen bloom,**Public Administration :Under Standing Management Polit is and Law in the Public** Sector 3 rd ed, New York Graw – Hill 1993 p.4

2 – د. موفق حديد محمد – **إدارة الأعمال الحكومية – النظريات والعمليات والموارد** دار المناهج – عمان 2002 ص 16

- **والقضائيــــة وكـــذا علـــى عمليـــات رســـم السياســـات العامـــة وتنفيـذالقـــــرارات .**

- **بالنسـبة للباحثيـــن فـي مجـال القانـــون مثـــل** الأســـتاذ هارفـــي وولكـــر Harvey Walker الـذي أوضـح أن الإدارة العامـة هـي " النشـاط الذي يعطـي الفاعليـة للقانـــون " وفـي هـذا المجـال يؤكـــد أيضـــاً جـون بفنـر John M. Pfifiner وروبـــرت برسنـــوس Robert Presthus أن الإدارة العامـــة هـــى مهمـــة شاقـــة لكثـــرة وتعقـــد التدخلات فيها وعلى الأخص الاعتبارات السياسية أي أن الباحثين **في الإدارة العامة في المجال القانوني يركزون على التشـــريعات والقـــوانين التـــي تصـــنعها الأجهـــزة التشـــريعية والقضائية**(1) .

- **أمـا بالنسـبة للبـاحثين فـي المجـال الإداري** فهـم يركـزون علـى أن الإدارة العامـة هي البديل الأمثل من بين البـدائل التي تحقق الكفـاءة والفاعليـة ومـن أمثلـة التعـاريف التي تركز علـى الجانـب الإداري مـا يلـي :-

أ. **البروفيسـور جلاديـن** G. Ladden حيـث عـرف الإدارة العامـة أنهـا " تتضمن كل أنواع النشاط الذي يباشره الرؤسـاء والإداريـون فـي الإدارة العامـة التـي تغطـى النشـاط الإداري للحكومة ".

ب. **أمـا البروفيسـور مارشـال ديمـوك** Marchalle Dimock فقد عـرف الإدارة العامـة علـى أنهـا " النشـاط الخـاص بتنفيـذ السياسة العامة للدولة عن طريق السلطة المختصة " .

1- Felix Nigro and Lioyd Nigro , Modern Public Administration 7th ed . New York

ج. **أما البروفيسور فيلكس نجرو** Felix Nigre فقد حدد ستة عناصر رئيسية للإدارة العامة هي :-

١. الإدارة مجهود تعاوني جماعي .
٢. أنها تغطى السلطات الحكومية الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية والعلاقات المتداخلة بينهم .
٣. أنها تتصل اتصالا" وثيقا" بعدد من الجماعات الخاصة والأفراد عند تأديتها للخدمات الإنسانية للجماعة .
٤. أنها جزء من العملية السياسية .
٥. أنها أهم جزء في العلوم الإدارية .
٦. أنها تتأثر إلى حد كبير بالعلاقات الإنسانية .

- ويذهب **البروفيسور وليم وليفي** W. Willoughby إلى أن الإدارة العامة تعنى أمرين (1) .

الأول متسع ويشمل ممارسة الحكومة لنشاطاتها في جميع مؤسساتها وفروعها .

الثاني ضيق ويعنى النشاط الحكومي الذى يمارس من خلال المؤسسة التنفيذية وأن الإدارة العامة تعنى نشاطات الدولة

- أما البورفيسور شارلز ديباشن Charles Debbasch فقد أوضح أن للإدارة العامة مهمتين رئيسيتين هما(2) :-

---

1- د. منى احمد محمود – **مقدمة في الإدارة العامة** - غير مبين الناشر او سنة النشر ص 18.

2- د. عبد العزيز صالح بن جبتور - **أصول ومبادئ الإدارة العامة** دار الثقافة للنشر والتوزيع – عمان 2000 ص 31 وما بعدها.

مهام خارجية

تضعها في اتصال مباشر مع الجمهور وتتفرع هذه المهام إلى أربعة أفرع هي :-

أ - المهام السياسية وتتمثل في وزارة الدفاع والداخلية والعدل.

ب- المهام الاقتصادية .

ج- المهام التعليمية والثقافية .

د- المهام الاجتماعية.

مهام داخلية

تهدف إلى التوظيف الأفضل للإدارة أي في الجوانب المتعلقة بتنظيم وإدارة الأفراد واستخدام الوسائل المادية الضرورية وتعزيز الإجراءات الأساسية وتأمين الرقابة من الإدارة ذاتها

٣. مجموعة التعريفات التي تركز على ماهية الإدارة العامة

حيث قد ينظر إلى الإدارة العامة على أنه[1] :-

أ. **نشاط أو عملية** : وتعنى بذلك نشاطات الدولة وتقديم السلع والخدمات إلى المواطنين [2].

ب. **اداة للتنفيذ** : وتعنى تلك الاداة التى تستطيع الحكومة بموجبها تنفيذ السياسة العامة للدولة وتحقيق متطلبات المجتمع التى تعجز المؤسسات الخاصة عن تحقيقها.

1- د. موفق حديد محمد – إدارة الأعمال الحكومية – مرجع سبق ذكره ص 16 وما بعدها .

2- Jeffrey Straussman Public Administration New York Longman 1990 p. 68

ج. **كنظام** : وتعنى مجموعة القوانين والأنظمة واللوائح والممارسات والعلاقات والتقنيات والعادات التى تظهر في أى وقت وفى أى اختصاص من أجل تنفيذ السياسة العامة .

د. **كمجموعة من الوظائف** وهى مجموعة الوظائف الأساسية التى يقوم بها مديرو الإدارة العليا والتى تتمثل في عمليات التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة وذلك من أجل .

- إتباع الحاجات الأساسية للمواطنين .
- أداء الخدمات العامة التى يجب أن تؤدى يوميا" .
- تنفيذ مختلف القوانين واللوائح التى تختص بها أجهزة الدولة التنفيذية [1]

ه. **الإدارة العامة كفن** : تعنى التوجيه والتعاون والرقابة على الأفراد من أجل تحقيق هدف أو غرض معين أو تنسيق المجهودات الفردية والجماعية لتنفيذ السياسة العامة للدولة[2].

و. **الإدارة العامة كفن وعلم** وتعنى فن وعلم إدارة الأعمال المطبق في مجال شئون الدولة الرسمية[3].

هذا ويلاحظ إن كل هذه العمليات المعقدة تتولى مهمة إنجازها منظومة الإدارة العامة ولذا فمن الطبيعي أن تختلف التعريفات والمدلولات الخاصة بمصطلح الإدارة العامة إلا أنها جميعا"

1- William Johson Public Administration policy politics and practice Guilford Conn the Dushkin Publishing Croup 1992 p.4
2- Ord way tead the Art of Lealer Ship New York Mc Graw- Hill Book Co. p. 65
3- Ernest Date Management : the Ory and Practice New York Mc Graw Hill 1953 p.4

تدور حول أن الإدارة العامة هي نشاط إداري بالمفهوم العام للإدارة وترتبط بعمل المديرين في التنظيمات الحكومية كما أن الإدارة العامة ترتبط ارتباطا" وثيقا" بالسياسة العامة للدولة كما يجب التنويه هنا الى ان مثل هذه الاختلافات لا يجب أن تعوق الاتفاق الاساسي حول الاهتمامات الرئيسية في الدراسات الخاصة بالإدارة العامة وهى [1].

١. خصائص وسلوك المسئولين عن الإدارة العامة والتي تتمثل فى خصائص الموظف الحكومي والمسئولين عن اتخاذ القرارات في الإدارة الحكومية .
٢. الترتيبات والتنظيمات المؤسسية الخاصة بالأداء الإداري على المستوى العام وليس الفردي في الأجهزة والمؤسسات الحكومية في الدولة .
٣. البيئة الإدارية وذلك فيما يتعلق بعلاقة النظام الفرعي الإداري بالنظام العام السياسي والذي هو جزء منه وكذلك بالنظام الكلى للمجتمع .

❖ طبيعة الإدارة العامة .

نحن في هذا الصدد نبحث عن طبيعة الإدارة العامة وهل هي علم(*) أم فن وفى حقيقية الأمر فإن الباحثين في المجال الإداري قد اختلفوا حول طبيعة الإدارة وهذا الاختلاف أوجد ثلاثة اتجاهات أساسية هي (2).

(*) يلاحظ أن العلم يقوم على الملاحظة والتجربة واستنباط النتائج من أجل الوصول إلى قوانين عملية تحكم العلاقة بين الظواهر المختلفة في مجال معين أما الفن فيقوم على المهارة في الأداء أو القدرة الذاتية على ممارسة عمل معين أي أن الفن يركز على المواهب الفردية والاستعدادات والمهارات الفطرية للإبداع .

(1) د. ثابت أدريس – **المدخل الحديث في الإدارة العامة** – مرجع سبق ذكره ص ٣٧

(2) د. منى احمد محمود – **مقدمة في الإدارة العامة** – مرجع سبق ذكره ص ٢٥ وما بعدها .

الاتجاه الأول :-

حيث يرى أنصار هذا الاتجاه أن الإدارة العامة هي علما" يهتم بتنظيم وإدارة الإفراد والموارد لتحقيق الأهداف الحكومية .

ويدعم أنصار هذا التوجه رأيهم بالأسانيد التالية :-

١. أن علم الإدارة العامة له أصوله ونظرياته التي تعتمد على البحث العلمي ومتطلباته .

٢. أن الإدارة العامة علم من العلوم الاجتماعية ينصب على دراسة جانب معين من المجتمع الإنساني وهو يعتمد في ذلك على الأسس التالية:-

أ. **الاستقراء :** ويعني تكوين المبادئ العلمية من الظواهر الإدارية المتكررة التي تؤدى لنفس النتائج مما يجعل منها قاعدة عامة .

ب. **الاستنتاج :** أي تطبيق القواعد أو المبادئ الإدارية العلمية على حالة معينة بهدف تشخيصها أو معالجتها باتخاذ قرار معين تجاهها .

ج. **الملاحظة العلمية** : بمعنى بمشاهدة الظواهر في الواقع الإداري وتحليلها وتشخيص علاقاتها السببية ومعرفة نتائجها والتنبؤ بنتائجها المستقبلية.

غير أن أهم الاعتراضات التي توجه إلى هذا الاتجاه ما يلي :-

١. إن أنصار علمية الإدارة العامة قاموا بسحب قواعد وقوانين ومبادئ العلوم الطبيعية إلى الإدارة العامة لتأكيد علميتها وهذا اتجاه مرفوض حيث كان يجب البحث في مضمون طبيعة الإدارة العامة نفسها وليس في طبيعة العلوم الطبيعية .

٢. لم يجهد أنصار علمية الإدارة العامة أنفسهم في البحث عن أسباب تأخر الإدارة العامة كنظام دراسي .

٣. أن أنصار علمية الإدارة العامة قد تأثروا بحركة الإدارة العلمية التي قامت فى حقل إدارة الأعمال ولم يدركوا أن الإدارة العامة فرع من حقل علم السياسة الذى يقع بدوره في دائرة العلوم الاجتماعية التى لها نظرياتها العلمية وفلسفتها .

الاتجاه الثاني :-

ويرى أنصار هذا الاتجاه إن الإدارة العامة هي فنا" حيث أنها تحتوى في بعض جزيئاتها على قدر من المرونة والتطور وذلك فيما يتعلق بأساليب القيادة وسلطة الحكم **وقد بنى أنصار هذا الاتجاه رأيهم على أساس تأثرهم بالعوامل الآتية :-**

١. تأخر الإدارة العامة كنظام دراسي وأن سبق ظهورها كنشاط في واقع الحياة في الجماعة .
٢. تأثر الإدارة العامة بما في العملية الإدارية من مرونة وتطور وبما تتضمنه من أسس الحكمة والقيادة .
٣. حدوث خلط بين السلوك الإنساني " فن الإدارة العامة " وبين شخصية الفرد .
٤. التركيز على النشاط الإداري من خلال النظر إلى العملية الإدارية كواقع تطبيقي .

الاتجاه الثالث :-

يرى أنصار هذا الاتجاه أن الإدارة العامة هي علما وفنا في أن واحد والإدارة العامة تمتلك قدرا واسعا من المعرفة الإدارية وتمتلك أيضا قدرا مكملا من المهارة والإبداع وهذا يعني

بطريقة أخرى إن العلم والفن يكمل بعضهما بعضا في الإدارة .
فالعلم يرسى للإداري ما ينبغي أن يلتزم به من قواعد ومبادئ والفن يتيح له تطبيق تلك المبادئ بأكبر قدر من الفاعلية .

الدور الحديث للإدارة العامة[1]

يمكن النظر إلى دور الإدارة العامة من وجهة النظر الحديثة على أنه مسئولية ذات شقين هما .

١. المساهمة في وضع وتشكيل السياسة العامة للدولة .

ويتم ذلك الدور على مرحلتين هما .

- **قبل تشكيل السياسة العامة :-**

وهنا نجد أن السياسات العامة يتم تشكيلها بناءا على العديد من الاقتراحات والمعلومات الواردة من المنظمات العامة نظرا" لكون هذه المنظمات ينظر إليها كمصدر ثقة غير متحيز للمعلومات بالإضافة إلى توافر الخبراء والإداريين القادرين على تحليل البيانات واكتشاف أوجه القصور بهذه المنظمات . **ومما يزيد من أهمية دور المنظمات العامة في هذا الجانب ما يلي [2] :-**

✓ تزايد الجوانب الفنية في الموضوعات المختلفة التي تتعامل مع أجهزة وضع السياسات العامة أدى إلى ضرورة توافر المتخصصين الذين يوفرون المعلومات فى هذه المجالات .
✓ التوسع الملحوظ في دور الحكومة كقائد يقوم بالمبادأة فى مجالات متعددة ومن ثم لفت نظر المشرعين إلى السياسات والبرامج المختلفة التي يمكن إتباعها بناء"

---

(١) لمرجع السابق ص 36 وما بعدها
(2) د. محمد سعيد عبد الفتاح وآخرون **الإدارة العامة المبادئ والتطبيق** – الدار الجامعية الإسكندرية 2003- ص25 - وما بعدها

على المعرفة بالاحتياجات المختلفة لأفراد المجتمع ومن ثم فإن هذه السياسات والبرامج يتم اقتراحها من خلال الإدارات المحلية التى تمثل الخط الأول فى احتكاكها بالمواطنين .

ب. بعد سن القوانين وإصدار التشريعات وقبل القيام بالتنفيذ :-
وهنا يلاحظ أن الدور الذي يلعبه الجهاز الحكومي يختلف حسب العديد من الحالات والمواقف وذلك على النحو التالي :-

١. يقوم المشروع بوضع تعبيرات عامة عن سن بعض القوانين وخاصة فى حالة المجالات الجديدة تماما" ويترك للإدارات الحكومية مسئولية تفسير هذه التعبيرات .

٢. هناك بعض الحالات التى تتطلب اتخاذ بعض القرارات التفيسرية للقوانين من جانب الإدارات الحكومية وذلك بناءا" على واقع التنفيذ واكتشاف بعض المشاكل فى هذا الصدد.

٣. فى الحالات التى يتوقع المشرع حدوث تغيرات سريعة فى التكنولوجي المستخدم أو فى العوامل الأخرى المؤثرة فى السياسات فإنه يسمح بالتصرف المرن من خلال الإدارات الحكومية بدلا" من العودة المتكررة للأجهزة التشريعية لوضع لغة جديدة عند حدوث هذه التغييرات .

٢. تنفيذ السياسة العامة :-
وهنا يتمثل دور الإدارة العامة فى ترجمة القانون فى شكل ينتج عنه تغير في السلوك حيث تعنى هذه المهمة قيام السلطة التنفيذية بأحد أو كل الخطوات التالية: -

✓ إمداد أفراد المجتمع بخدمات من نوع معين وتوفير الحماية لهم .

- ✓ وضـع القواعد التـى تحكم حريـة بعض الأفـراد عن طريـق تحصيل الضـرائب أو فرض رسوم معينـة أو حجب تصـريح بمزاولة مهنه ما أو أنشطة معينـة .. ألخ .
- ✓ إدارة الحكومة لبعض المنظمـات سـواء كمحتكرة أو كمنافسـة للمنظمات الخاصة مثل خدمات البريد والمدارس والجامعات والضمان الاجتماعي .

لماذا الإدارة العامة [1] :-

تنبـع الحاجـة إلـى الإدارة العامـة مـن مجموعـة مـن الخصـائص مـن أهمها:-

أ. **تحقيق السياسة العامة** حيث أن جميع الأنظمة الحكومية من تعليم وزراعة وصناعة وخدمات وأمن تستلزم إدارة عامة لتحقيق أهدافها على النحو المطلوب

ب. **الإسـهام فـى وضـع السياسـة العامـة** حيث تلعب الإدارة العامـة دورا" مزدوجا يتمثل فى المشاركة فى الوضع السياسة العامة ثم وضع هذه السياسة موضع التنفيذ .

ج. **المسـاهمة فـى تحقيـق التنميـة الاقتصـادية والاجتماعيـة** حيـث تتطلب تلك التنمية الاستخدام الفعال للموارد المتاحة بهدف زيادة الإنتاج ومن ثم زيادة دخل الفرد وهذا يعتمد بصفة رئيسية علـى وجـود إدارة قـادرة علـى تحقيـق تنميـة شـاملة ومتوازنـة لكافـة القطاعـات الاقتصـادية الإنتاجيـة والخدميـة و الإدارة العامـة هـي المسئولة عن تحقيق تلك الأهداف .

---

(1) د. سمير علام – **محاضرات فى الإدارة العامـة** – بدون نشر أو سنة نشر ص 2 وما بعدها ٠.

د. **اتساع دور الدولة** فلم يعد دور الدولة قاصر على مفهوم الدولة الحارسه بل اتسع دورها ليشمل مجالات التخطيط القومي الشامل بقصد تحقيق التنمية الاقتصادية وفى نفس الوقت تتدخل فى الحياة الاجتماعية حيث تعمل على نشر روح التعاون والمحبة بين أفراد المجتمع ونبذ البدع والرذائل .

وظائف منظمات الإدارة العامة

يعدد الأستاذ Ber Mard Gournay وظائف منظمات الإدارة العامة فى أربع مهام رئيسية على النحو التالي :-

- **المهام السيادية :** وهى تتضمن ثلاث أنواع هى .
  - **مهام سيادية خارجية** كالدفاع والأمن القومي .
  - **مهام سيادية داخلية** كالبوليس والقضاء .
  - **مهام سيادية بحته** مثل إدارة المؤسسات السياسية (انتخابات المجالس النيابية) والعلاقات مع المؤسسات الدينية وإعلام الرأي العام بالأهداف السياسية .

- **المهام الاجتماعية :** وتتضمن الأعمال فى ميدان الصحة والنشاطات على صعيد الإسكان والعمران والدفاع عن حقوق ومصالح الطبقات الاجتماعية والمهنية وبصفة خاصة العمال وحفظ التركيبات الاجتماعية المتعلقة بمسائل النهوض الاجتماعي .

- **المهام الاقتصادية :** وتتضمن اختصاصات الدولة فيما يتعلق بإصدار النقود وبالموائمة بين احتياجات السكان فى المجتمع وموارده المختلفة وكذا مختلف الوظائف والمشكلات الاقتصادية المشتركة لجميع القطاعات والاختصاص المتعلق بالتنسيق العام للسياسة الاقتصادية والمالية .

- **المهام التعليمية والثقافية :** وتشمل البحث العلمي وتعليم الأطفال والشبان وكذا مختلف الأنشطة الخاصة بالشباب وتنظيم أوقات الفراغ والأنشطة الثقافية الموجهة إلى البالغين وكذا تطوير الأنشطة الفنية

وهنا ينبغي التنموية إلى أن هذه القائمة السابقة عرضة للتغيير نظراً لاحتمال دخول الحكومات فى مجالات وميادين جديدة لم يتم التطرق إليها من قبل .

نظريات الإدارة العامة :-

لم تظفر دراسة الإدارة العامة بعد بنظرية واحدة متكاملة يمكن بها تفسير ظاهرة الإدارة وإنما هناك مداخل متعددة يمكن بواسطتها دراسة الإدارة العامة ومن أهم هذه المداخل ما يلى :-

- **المدخل الإدارى : -**

وفقا" لهذا المدخل ينظر للإدارة العامة كنشاط يتضمن القيام بمجموعة من الوظائف الإدارية وهذه الوظائف يقوم بها المدير سواء كان يعمل فى الجهاز الحكومي أو فى المنظمات العامة وذلك استنادا" **إلى مبدأ عمومية الوظائف الإدارية الذى يرى فى بعده الراسي** أن كل مسئول عن آخرين سواء كان في قمة الهيكل التنظيمي أو فى وسطه أو أدناه لابد وأن يتضمن عمله قدرا" من ممارسة هذه الوظائف **والذي يرى فى بعده الأفقي** أن أى مدير بغض النظر عن الطابع الفني التخصصي لإدارته لابد أن ينطوي قيامه بوظيفته علي البعد الإداري .

* **المدخل القانونى :-**

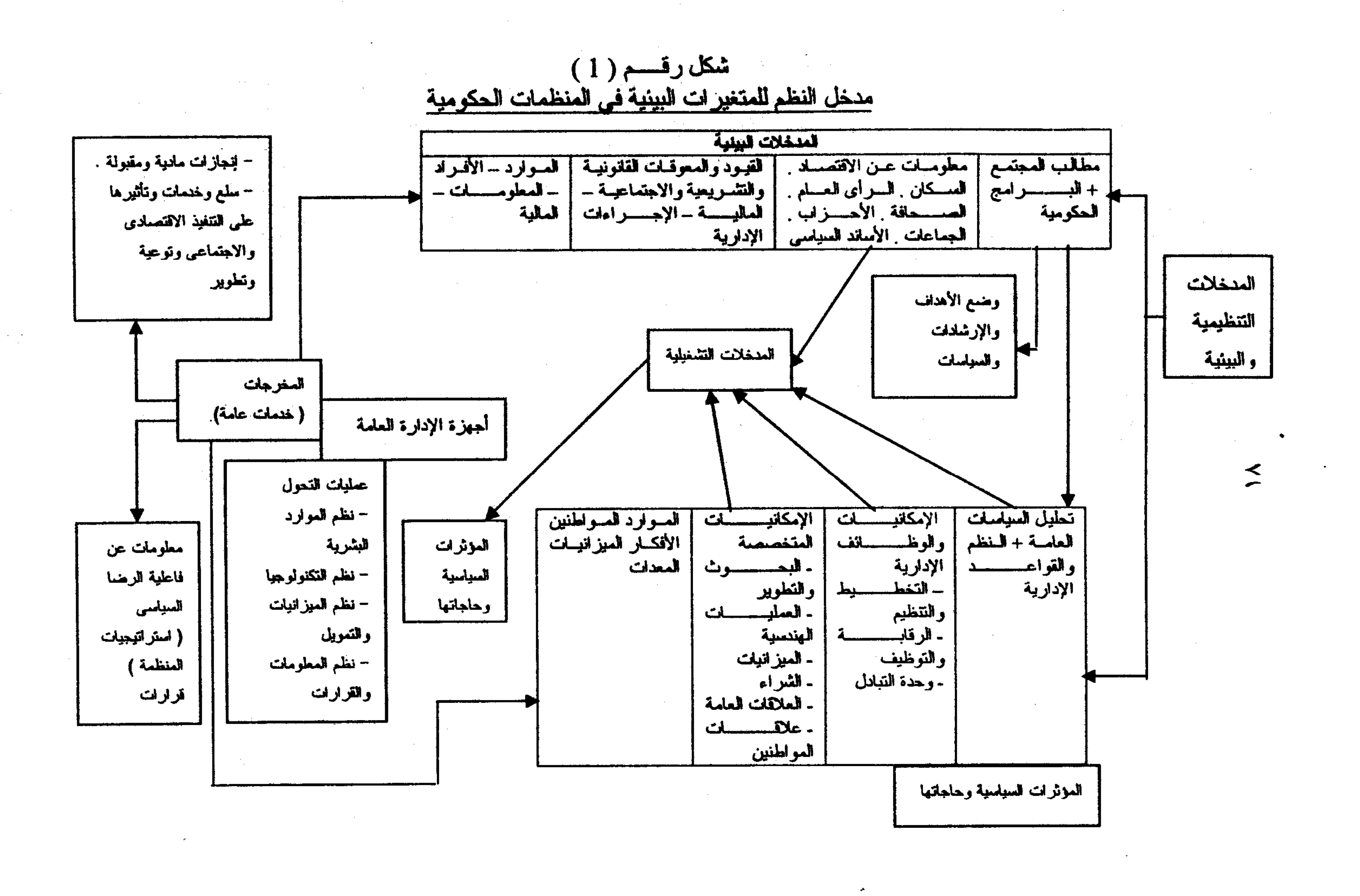
وفقا" لهذا المدخل يتم دراسة الإدارة العامة من خلال مجموعة من القوانين والالتزامات التى يفرضها الدستور وما يتبعها من قرارات تنفيذية مساعدة قضائية تحكم العمل العام وعلى ضوء دراسة هذه التشريعات يمكن فهم وتحليل الأنشطة التى تقوم بها الإدارة العامة ويفيد ذلك المدخل فى تفهم طبيعة العلاقة بين الموظف العام والحكومة وما يرتبط بذلك من إجراءات وأنظمة خاصة باختياره وتعينه وأحالته إلى التقاعد كما يفيد فى فهم علاقة السلطة التشريعية بالإدارة العامة ودورها فى تحديد الإطار العام للعمل الإدارى .

* **مدخل النظم .**

وفقا" لهذا المدخل ينظر إلى الجهاز الحكومي على اعتباره نظام كبير يتكون من العديد من الأنظمة الفرعية تتمثل فى الأجهزة المختلفة التى يتكون منها الجهاز الإدارى الحكومى كما أن هذه الأجهزة الفرعية قد يتكون كل منها من مجموعة اصغر من الأنظمة الفرعية قد تكون إدارات وقد تكون وظائف أو مجموعات عمل ويفيد ذلك المدخل فى تفهم العلاقات المتداخلة بين أجهزة القطاع الحكومي وكذا بينها وبين البيئة المحيطة وكذا فى تفهم التفاعل بين مختلف العوامل والمؤثرات والتي على ضوئها تتشكل القرارات والسياسات بطريقة معينة ويوضح الشكل التالي فكرة موجزة عن هذا المدخل .

شكل رقم (1)

مدخل النظم للمتغيرات البيئية في المنظمات الحكومية



❖ **المدخل السلوكي :-**

وفقا" لهذا المدخل يتم النظر إلى المنظمة الحكومية على أنها تجمع أنساني نواته الفرد حيث يتحرك الفرد ساعيا" لإشباع حاجاته بطريقة ديناميكية مؤثرا" على الآخرين ومشكلا" الحركة الكلية للمنظمة ومن ثم يهتم هذا المدخل بدراسة الدوافع والحاجات ونظام القيم وأنماط القيادة وأسلوب تكوين الجماعة والتنظيمات الرسمية غير الرسمية ...

وينعكس هذا الاهتمام بشكل واضح في المجالات الآتية [1].

- إنتاجية العمل فى الجهاز الحكومي .
- أسلوب ودرجة الضغط الذي يباشره الأفراد على المنظمة الحكومية ومدى تقبلهم للضغط المعاكس وردود فعلهم تجاهه .
- طبيعة القرارات التى اتخذها الرؤساء فى الجهاز الإداري .
- طبيعة المسئوليات التى يمكن أن يضطلع بها الجهاز الإداري .

- **المدخل المقارن :-**

يعتمد هذا المدخل على تحليل العناصر التى ترتبط بالإدارة العامة فى الدول المختلفة ومعرفة أوجه الشبه والاختلاف فيما بينهما بغرض الوصول إلى التصميم الإداري المناسب لكل دولة بما يتوافق مع إمكانياتها واحتياجاتها وقدرات الإفراد بها وبما يسهم فى تطوير أنظمة الإدارة العامة فى المجتمعات المختلفة هذا **ويلاحظ أن الدراسة المقارنة للإدارة العامة والقائمة على الملاحظات المنهجية والتوصيف والتحليل العلمي تعد أمرآ" حتميا" للأسباب التالية .**

---

(1) المرجع السابق ص 26

- **إمكانية التوصل إلى علم للإدارة العامة مستند إلى نظرية ذات مبادئ وقواعد واقعية** تتصف بالعمومية والشمولية لعدم اعتمادها على أوضاع وظروف دولة معينة .
- **انتشار العولمة** وارتباط دول العالم المختلفة ببعضها البعض الأمر الذى يترتب عليه تزايد درجة الاعتمادية المتبادلة التأثير بين هذه الدول على اختلاف حجمها ونظمها السياسية والاقتصادية .
- **تصدير العديد من النماذج الغربية الناجحة للإدارة العامة إلى** الدول النامية مثل نماذج تحويل القطاع العام إلى قطاع الخاص ونماذج المؤسسات التعليمية الخاصة .
- **التحليل المقارن للمشكلات العامة** التى تواجه الإدارة العامة على المستوى العالمي .
- **عدم اقتصار التجارب الإدارية العامة الناجحة على الدول الأوربية** حيث أظهرت السنوات الأخيرة نجاح العديد من النماذج والأساليب الإدارية الحكومية فى دول أسيوية وأفريقية ومن ثم يجب دراسة وتحليل هذه التجارب والاستفادة منها دوليا" [1] .

- **المدخل السياسي : -**

وفقا" لهذا المدخل يتم تحليل نشاط الإدارة فى الحكومة من خلال فهم العوامل البيئية المحيطة بهذا النشاط حيث يتم دراسة النظام السياسي والعلاقة بين الحكومة الرسمية والحكومة الفعالة والنظام الطبقي الاجتماعي والنظام الاقتصادي والعادات والتقاليد ومصادر التشريع الإداري ... وغيرها من العوامل البيئية وينتج عن ذلك وجود تمايز بيني كبير فى المجتمعات المختلفة وهذا التمايز يطبع الممارسة الإدارية فى المنظمة الحكومية بسمات خاصة .

---

(1) د. ثابت ادريس – **المدخل الحديث فى الإدارة العامة** – مرجع سبق ذكره - ص 73 وما بعدها .

- **المدخل الهيكلي : -**

وفقا" لهذا المدخل يتم التركيز على الدراسة الوصفية للهيكل التنظيمي من حيث طبيعة السلطة والمسئولية لكل مستوى من المستويات الإدارية المختلفة والأنشطة التى تقوم بها كل وحدة من وحدات الهيكل التنظيمي والعلاقات بين الوحدات التنظيمية ودرجة الارتباط والتكامل بين الوحدات التنظيمية المختلفة .

بيئة الإدارة العامة[1] :-

يمكن تقسيم العوامل البيئية المؤثرة فى الإدارة العامة إلى نوعين رئيسين هما:-

١. **العوامل البيئية غير مباشرة " الخارجية"**

تتمثل هذه العوامل في العناصر التالية . (2)

- **النظام السياسي :-**

فالاستقرار السياسي يؤثر في الإدارة العامة وفاعليتها فإذا شعر المواطنون أن الأجهزة الإدارية الحكومية لا تقدم لهم الخدمات المطلوبة فإن استجابتهم للحكومة ومقدار انتمائهم تضعف وروحهم المعنوية تنخفض وإذا كانت الأجهزة الحكومية غير منظمة بطريقة رشيدة أولا" تتبع توجيهات القيادة السياسية فإن خطط التنمية تصبح غير فعالة وغير مؤثرة وبالتالي تصبح عديمة الجدوى.

---

(1) د. موفق حديد محمد – **إدارة الإعمال الحكومية** – مرجع سبق ذكره ص 58 وما بعدها .

(2) David Rosenb Loom Public Administration Understanding Management , Politics , and Law , in the Public Sector , 3 rd ed , New York , mc Graw – Hill inc 1993 , pp3-6

- **المتغيرات الاجتماعية :-**

وتشمل هذه المتغيرات العادات والتقاليد والنظم الاجتماعية والقيم السائدة فى المجتمع التي تنعكس على الإدارة وتؤثر فى مدى فاعليتها فالنظام الإداري الحكومي يستمد قيمة السلوكية من مجموعة القيم السائدة فى المجتمع الذى يوجد فيه لذا فإن قدرة هذا النظام على تحقيق أهدافه تستند إلى نوعية القيم التاريخية والأخلاقية التى يسير عليها أفراد المجتمع .

- **المتغيرات الاقتصادية :-**

وتشمل الموارد والأجور والتسهيلات التى تمتلكها الأجهزة الإدارية والحكومية حيث يلاحظ أن التقدم الاقتصادي يساعد على تحقيق التقدم الإداري الذى بدوره يؤدى إلى التقدم الاقتصادي وبذلك تصبح عملية التنمية الإدارية والتنمية الاقتصادية متلازمة لدرجة أن تحقيق أهداف خطة التنمية يحتاج إلى وجود جهاز إداري فعال .

- **المتغيرات التاريخية :-**

فالنظام الإداري يعكس الضغوط الخارجية والداخلية التى مر به المجتمع والتى تؤثر إلى حد كبير فى الأنظمة الإدارية وتورثه نماذج إدارية وتنظيمية قوية أو ضعيفة فى سبيل التقدم فضعف التكوين العلمي ونقص التدريب الفني للعاملين وكثرة اللوائح والتعليمات وتعددها.. كل ذلك يؤدى إلى نتائج سلبية ومن ثم ينتشر التقصير بين أجزاء الجهاز الإداري وعدم القدرة على تحقيق الأهداف العامة .

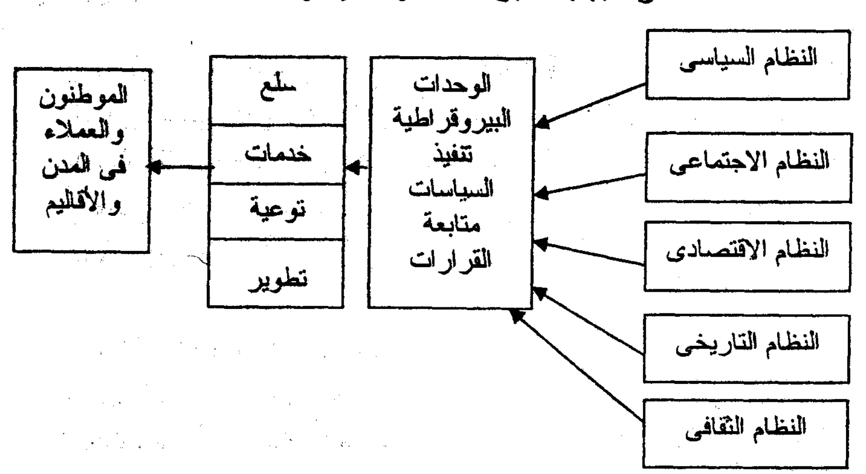
- **المتغيرات الثقافية :-**

حيث يلاحظ أن كلما أرتفع مستوى التعليم و الثقافة و الخبرات نتج عن ذلك عناصر بشرية مؤهلة لتولى الوظائف العامة فى الدولة ومن ثم يتولد لدينا جهاز إداري متميز بالقدرة على أنجاز الأعباء الموكلة إلية بكفاءة وإمكانية مبدعة لاستخدام التكنولوجيا المتطورة واتخاذ القرارات المبدعة .

وفى نهاية هذا العرض للعوامل البيئية الخارجية فإننا نقدم شكلا" توضيحا" يضم تلك العناصر .

شكل رقـــم (2)

العناصر البيئية غير المباشرة للإدارة العامة[1]



1- Dougla Yates Management in Puplic and Private Organsization : similarities and Differences in Steven Ottet al, Public Management (ed) , Chicago lyceum Books / Nejson - Hall Publishers 1991 p- 55

٢. العوامل البيئية المباشرة : " الداخلية "

حيث تمارس هذه العوامل تأثيرها على الإدارة العامة من خلال الرقابة والمتابعة الدقيقة والتفصيلية لأعمال السلطة التنفيذية المتمثلة بالأجهزة المركزية والمحلية وأكثر هذه العوامل تأثيرا" على الإدارة العامة ما يلى:-

- **الأحزاب السياسية**[1] .

حيث تقع مكانة الأحزاب السياسية فى السيطرة على الإدارة فى اختيار أعضاء السلطة التشريعية والرئيس التنفيذي ويقوم هؤلاء بالإشراف على النشاطات الإدارية وتكون النتيجة هو تحقيق الرقابة السياسية والشعبية غير مباشرة على الإدارة

- **جماعات الضغط** [2] .

وتتمثل هذه المجموعات فى جماعة المواطنين الذين يحاولون التأثير على العملية الإدارية وذلك من خلال محاولة أنجاح أو إفشال تشريعات معينة او المطالبة بتطبيق قوانين معينة هذا وتعتبر تلك المجموعات مصدرا جيد للمعلومات المهمة لكل من المشرعين والإداريين التنفيذيين .

- **عملاء المصالح الحكومية .**

وهى تضم أولياء أمور الطلاب ومستخدمي الطرق والخدمات الحكومية المتنوعة الأخرى وهنا يلاحظ أن العادات والتقاليد تلعب دورا" هاما" فى تحديد فاعلية هذه الجماعات من حيث :-

---

(1)- James Anderson , public policy Making . An Introduction , 2 nd ed Boston Houghton Mifflinco, 1994 pp 46-72 .
(2) An n&m owman and Ric Hard Kearney State local Govemmeut 3 rd ed Boston Houghton Mifflin co. 1996 p.p 110- 112 .

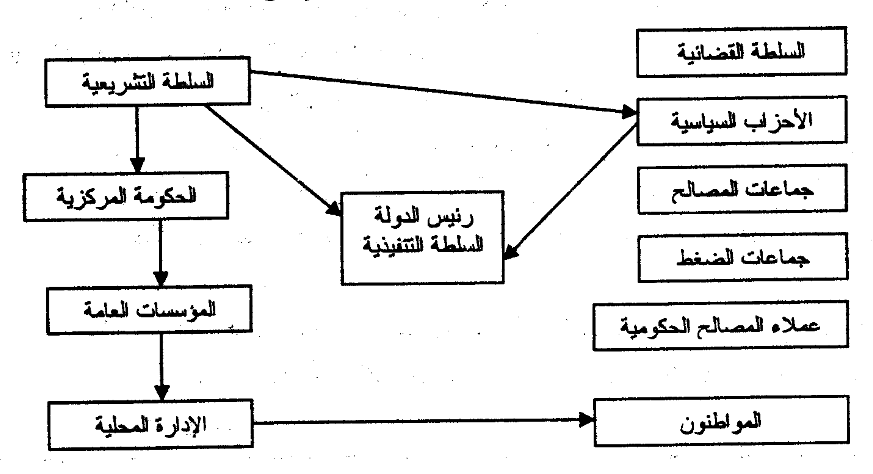
- وجود أو غياب حرية الرأي والتعبير فى المجتمع .
- الدور الذى تقوم به وسائل الاتصالات مثل الصحافة والراديو والتليفزيون ووسائل الأعلام .
- مدى حيادية مصالح الحكومية فى حل النزاعات بين أصحاب المصالح .

- **جماعات المصالح :-**

وهى تشمل المحاربين والزراعيين والمهنيين واتحاد الصناعات والتنظيمات العمالية والمجموعات الدينية ودافعي الضرائب .. وهنا يلاحظ أن وجهات نظر المصلحة الحكومية * من المعارضة إلى المساومة أو الموافقة أنما تتوقف على مقترحات أصحاب المصالح .

وفى نهاية عرضنا للعوامل البينية المباشرة نقدم فيما يلي شكلا" توضيحيا" يضم هذه العناصر

شكل رقـــم (3)
العناصر البيئية المباشرة للإدارة العامة



* يقصد بالمصلحة الحكومية ما يريده المواطنون وكيف تقوم المصلحة بتنفيذ رغباتهم .

السمات الرئيسية للإدارة العامة :-

ونتمثل هذه السمات فيما يلى :-

- **الارتباط السياسي :-**

بما يعنى أن الإدارة العامة ترتبط بالتركيب السياسي للدولة والذى يشمل البرلمان بما فيه من أحزاب ذات اتجاهات سياسية متباينة وهذا الارتباط يمثل خضوع تام لأجهزة السلطة السياسية وذلك على النحو التالي :-

١. مشاركة أجهزة الإدارة العامة فى السياسة العامة للدولة على ضوء ما يتوافر لديها من معلومات غير متوافرة للسلطة السياسية .
٢. أصبحت مهمة السلطة السياسية قاصرة على عملية الرقابة على ما تقدمة السلطة التنفيذية فى هذا الشأن .

- **الارتباط القانوني :-**

حيث ترتبط الإدارة العامة بدستور الدولة وقوانينها ولا سيما القانون الإداري الذى يحكم تصرفات جميع أجهزة الإدارة العامة من تعيين الموظفين العموميين والأجور والمكافآت .

- **الارتباط بالمصالح العامة (*):-**

ولعل ذلك يتمثل فيما يلى:-

١. لا ترتبط الإدارة العامة بعنصر الربح بل أن هناك بعض المشروعات التى تقوم بها الحكومة ولا تحقق عائد مباشر مثل الطرق والكباري والمرافق العامة والمدارس والجامعات .
٢. إن الموظف العام لا يعمل لحساب الخاص وإنما يؤدى عمله لإشباع حاجات أفراد المجتمع وتحت أشراف السلطة التشريعية

---

* يقصد بالصالح العام مجموعة من المواطنين أو أكثر من فئة أو جماعة يتصل بها الموضوع أو الشروط أو القرار المزعوم اتخاذه .

العلاقة بين الإدارة العامة والعلوم الأخرى :-

- **الإدارة العامة والاقتصاد :-**

تبدو الصلة بين الإدارة العامة وعلم الاقتصاد إذا ما أدركنا أن علم الإدارة العامة يهدف إلى تحقيق أهداف الدولة ومنها الأهداف الاقتصادية بكفاية وبكفاءة وبأقل تكلفة ممكنة من حيث الجهد والوقت والشكل وهذا لا يخرج عن الهدف الخاص لعلم الاقتصاد الذي يبحث فن استغلال الموارد الطبيعية والبشرية المحدودة بأعلى درجة من الكفاية لإشباع الحاجات الإنسانية المتزايدة هذا بالإضافة إلى أن مسائل الميزانية العامة والأدوات المالية تعد من الموضوعات المشتركة بين العلمين .

- **الإدارة العامة والسياسية :-**

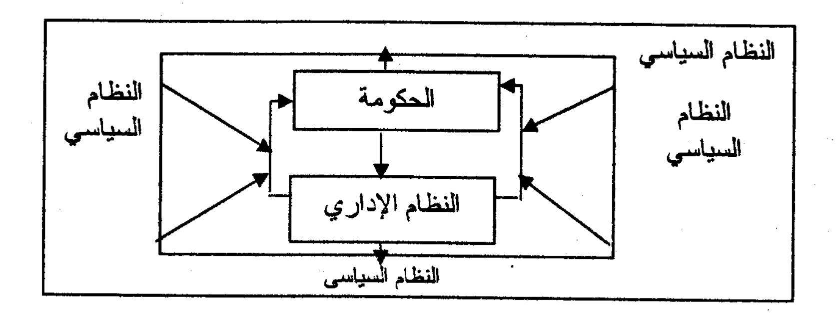
تعتبر الإدارة العامة جزء" من العلوم السياسية حيث تتمثل مظاهر الصلة بينهما فيما يلى :-

أ. تحدد السياسة الأهداف العامة وتسعى الإدارة العامة إلى تحقيق هذه الأهداف .

ب. أن الوظيفة الاجتماعية للجهاز الإداري لا يمكن تفهمها إلا فى أطار تفهم النظام السياسي لآن هذه الوظيفة والتي تبغي تنفيذ السياسة العامة تختلف فى طبعها باختلاف النظام السياسي .

ج. يهتم علم الإدارة العامة بدراسة النشاط الإداري بمختلف مراحله تنفيذا" للهدف المرسوم بينما ينصب علم السياسة على دراسة النظريات والمذاهب السياسية والسلطات فى الدولة والتنظيمات وجميع القوى السياسية .

شكل رقـــم (4)
التداخل بين الإدارة العامة والسياسة [1]



- **الإدارة العامة وعلم النفس :-**

وهنا يلاحظ أن علم الإدارة العامة يتضمن المبادئ والأسس التى يستطيع بواسطتها المدير تحقيق أهدافه المرسومة بكفاءة وذلك عن طريق تنظيمية للجهود البشرية داخل المنظمة الإدارية وتنسيقها والرقابة عليها وهنا تبدو مدى قوة الصلة بين علم النفس وعلم الإدارة العامة فالمدير الفعال لا يستطيع أن يقوم بالمهام المطلوبة منه فى التوجيه والأشراف على المرؤوسين بنجاح لا عن طريق إلمامه بنظريات وأسس علم النفس الاجتماعي حيث عليه أن يتفهم نفسية من يعملون معه ويتعرف على ميولهم ودوافع سلوكهم .

❖ **الإدارة العامة وعلم الاجتماع :-**

علم الاجتماع هو العلم الذى يدرس المجتمع وأحواله ومكوناته ومن ذلك أحوال الناس ومعيشتهم وما يؤثر فيهم من العقائد والعادات والتقاليد .. وكل ذلك يساعد رجل الإدارة وذلك فى

(1) د. منى أحمد محمود – **مقدمة فى الإدارة العامة** – مرجع سبق ذكره ص 83

تحديد ما يمكن أن يقوم به لسد احتياجات الأسواق وما هو مقدار النجاح المتوقع فى ذلك .

- **الإدارة العامة والجغرافيا :-**

وهنا يلاحظ أن معرفة الجغرافيا الطبيعية والبشرية تعيين الإداري على معرفة منطقة عمله معرفة علمية مما يساعده فى اتخاذ القرار السليم فى حالة نيته فتح فروع للعمل أو زيارة حجم العمل وكذلك تساعده فى معرفة عمالة وصحتهم وظروفهم بناء" على معرفة المناخ الذى يعيشون فيه .

- **الإدارة العامة والتاريخ :-**

العلاقة بين الإدارة العامة والتاريخ علاقة وطيدة ذلك أن معرفة الإداري للتاريخ تعتبر بمثابة حصن له من الأخطاء السابقة وتجنبا" للوقوع فيها لذا فإنه يجب على الإداري دراسة تاريخ المؤسسات والمشاريع والإدارات المماثلة للعمل الذي يقوم به الإداري واستخراج النتائج التي توصل إليها من سبقوه حتى يمكن تحقيق أهدافه بأقصر الطرق وأقل تكلفة وجهه .

- **الإدارة العامة المحاسبة :-**

وهنا يلاحظ أن الإداري الناجح هو الذى يلم بشكل جيد بأسس المحاسبة حيث يجب عليه أن يتأكد من ان النظام المحاسبي يحدد لكل وحدة إدارية ما تستحقه من الضرائب والرسوم وإيرادات الخدمات كما يجب من أن يتأكد أن ذلك النظام المحاسبي قد أشتمل على مجموعة القواعد العامة التى تخضع لها كافة المصروفات .

- **الإدارة العامة وإدارة الأعمال : -**

بما أن مجالي الإدارة العامة وإدارة الأعمال هما الأكثر شيوعا" واستخداما" لتطبيق الإدارة فيهما فقد ارتأينا أن تقدم للقارئ فيما يلى مقارنة موجزة بينهما مع ضرورة التأكيد على **أن العناصر التى تقوم عليها كل منهما واحدة وهى التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة كما أن المفاهيم والعمليات والفلسفة والطرق التى تستخدم فى كلا الإدارتين متماثلة تقريبا"** علاوة على ذلك فقد تأثرت كلا الإدارتين بالأخرى حيث استفادت إدارة الأعمال إلى حد كبير من خبرات الإدارة العامة خصوصا الحكومية كما أن لإدارة الأعمال الفضل الواضح فى ظهور الفكر الإداري الحديث كما أن الإدارتين منبعهما واحد وهو المجتمع وهدفيهما مشترك وهو تحقيق مصلحة المجتمع وأن اختلفت الأساليب أما أوجه الاختلاف بين الإدارتين فهي قائمة ونوجزها فيما يلى :-

جدول رقـــم (1)
المقارنة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال

أوجه المقارنة	الإدارة العامة	إدارة الأعمال
1- الأهداف الأساسية	تستهدف تأدية خدمة عامة للجمهور وفنه منه ويقاس نجاحها فى القيام بوظائفها بمدى رضا الجمهور عن الخدمات المقدمة إلية	تستهدف تحقيق الربح بدرجة الأولى وتعتبر الربح هنا مقياسا" دقيقا" ومعبرا" عن مستوى كفاءة الإدارة .
2- مجال التطبيق	تطبيق فى المؤسسات والدوائر الحكومية فى القطاع العام	تطبيق فى وحدات القطاع الخاص سواء كانت شركات فردية أو مشروعات خاصة وغيرها
3- القوى الرئيسية المؤثرة	تتأثر إلى حد كبير بالعلوم السياسية وتعمل فى فلك السياسة العامة للدولة	ذات صلة وثيقة جدا" بالاقتصاد والدراسات الاقتصادية
4- الإطار القانونى	تعمل فى ظل التشريع العام وقوانين الخدمة المدنية حيث يكون العاملين محكومون بالتشريع العام وأن اختصاصاتهم وسلطاتهم يخولها لهم القانون	تخضع للنظام الداخلى للمنظمة وقرارات مجلس الإدارة وغالبا" ما تكون هذه القرارات أكثر مرونة من التشريع العام .
5- مقياس النجاح	يقاس النجاح هنا بمدى القدرة على تقديم الخدمة التى أنشئت من أجلها المؤسسة	يقاس النجاح هنا بمقدار حجم الأرباح المحققة

6- القيم السائدة فى المعاملات	يقوم العمل على أسس أخلاقية حميدة تتمشى مع الذوق العام وفلسفة وقيم ومبادئ المجتمع فالمعاملات مع الجمهور غالبا" ما تتسم بنوع من العدالة والمساواة بين المواطنين دون تمييز	أن إلزامها بالمثل العليا يكون فى الحدود التى تحقق لها أكثر قدر من الأرباح فهى مثلا" قد تهمل بعض فئات الدخل المحدودة فى المجتمع
7- حجم التنظيم	تكون الهياكل التنظيمية هنا كبيرة ومتشابكة معقدة	غالبا" ما تتسم الهياكل التنظيمية بالبساطة والرشد وأن كان ذلك لا يعنى وجود هياكل تنظيمية كبيرة وعقدة أحيانا"
8- الرشد فى اتخاذ القرارات	تتأثر القرارات هنا بالعوامل العاطفية أو الضغوط السياسية ومن ثم تبعد القرارات عن الرشد والعقلانية أحيانا"	تنظر إلى الأمور من زاوية موضوعية واقتصادية بحتة يحكمها فى ذلك المنطق والعقل بالدرجة الأولى ومن ثم تأثر غالبية القرارات بالعقلانية
9- ظروف العمل وطبيعة النشاط	* تعمل فى ظروف احتكارية * يعمل الموظف بصفته الرسمية وليس باسمه . * الجمهور هو الرقيب على الإدارة العامة وذلك من خلال وسائل الأعلام المختلفة والأجهزة الشعبية	* تعمل فى ظروف تتسم بالمنافسة الشديدة . * يعتمد الموظف فى كثير من الأحيان على أسمه وسمعته الشخصية . * لا تسمح بإفشاء أسرارها حيث تقوم أعمالها على أساس ما تمتع به من خبرات وما تتأثر به من معلومات
10- المسئولية	ترتكز على الدستور حيث أن المسئولية الاجتماعية نحو الجمهور مسئولية شاملة	مسئولية العاملين هنا تنحصر فى إطار مسئوليتهم أمام أصحاب المشروع الذى يعملون فيه وهى مسئولية أقل شمولا" .

-11 المخاطرة	الموظف العام يتمتع بدرجة عالية من الأمان فالموارد مؤمنة له ولا يوجد أحتمالية الخسارة والربحية فى حساباته أثناء العمل .	يعمل الموظف فى ظل درجة عالية من المخاطرة المالية فالمستثمر معرض للربح والخسارة

وفى نهاية هذا العرض ينبغي التنوية إلى أن الفروق السابقة قد اتخذت فى التقلص كثيرا" حتى بالنسبة للفروق التى كان يعتقد أنها جوهرية وهى [1] :-

١. اختلاف الأهداف على الرغم من أن الإدارة العامة لا تهدف إلى الربح إلا أن هناك إدارات حكومية لابد لها من أن تحقق الربح وأن لا تخسر على الأقل ومن أمثلة ذلك خدمة البريد والموانى والمطارات ومؤسسات النقل العام .
٢. درجة الاحتكار والمنافسة فهناك مؤسسات خاصة تحتكر العمل فى قطاعات معينة مثل شركة الكهرباء وكذلك هناك نشاطات للإدارات الخاصة تزاحم الحكومة وتكسر احتكارها لإدارة المشاريع مثل البنوك الخاصة .
٣. درجة المخاطرة فعلي الرغم من ان القطاع الخاص يتحمل المخاطرة عند استثمارة فى مجال معين ويتعرض للربح والخسارة فإن القطاع الحكومي فمثلاً فى القوات المسلحة تتحمل أكبر أنواع المخاطرة وهو المخاطرة بحياة الإفراد وتعرضهم لخطر الموت .
٤. كما أن أتجاه العديد من الحكومات فى كثير من البلدان إلى التخصصية – أى ان تعمل المؤسسات الحكومية وفقا" للأسس التى تعمل بها المنظمات الخاصة من استهداف للربح أو ضبط النفقات – قد ساهم كثير فى تقليص الفروق بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال .

(1) د. محمد قاسم القريونى – **مبادئ الإدارة** – دار المستقبل للنشر والتوزيع عمان 1989 ص38 .

والآن وبعد أن انتهينا من استعراض درجة الاختلاف بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال نود أن نلفت الانتباه إلى النقاط التالية [1] .

- ان الأنشطة والعمليات الإدارية التى تنتمى إلى الإدارة العامة هى أنشطة الإدارة بمفهومها العلمي التقليدي المتفق عليه إلا أنها تمارس فى مجال الإدارة العامة بأساليب ونظم تختلف عن تلك التى تمارس بها فى مجال إدارة الأعمال الخاصة .
- ما ترمي إلي تحقيقه الإدارة العامة لا ينحصر فى تنفيذ السياسة العامة بمضمونها المحدود ولكن الصالح العام بمضمونة الشامل وما ينطوى عليه من أهداف وخطط وسياسات عامة للدولة .
- أن الجهة المسؤلة عن أداء تلك الأنشطة والعمليات الإدارية لها كيان عام مرتبط بكيان الدولة وسيادتها .
- أن القرارت التى تتخذ فى إطار الإدارة العامة لها تأثير أعم وأشمل وأكثر مباشرة على مجموع أفراد وجماعات المجمتع
- ان بيئة الإدارة العامة والتى تؤثر فى قراراتها ترتبط بجميع مقاومات وعوامل البيئة القومية والعالمية بنفس الأهمية أما بيئة إدارة الأعمال الخاصة مرتبطة بصفة رئيسية بالمقومات والعوامل الاقتصادية وبدرجة محدودة بالعوامل الاجتماعية والسياسية سواء على المستوى القومي أو العالمي

---

(1) د. سعيد محمد المصرى – أساسيات فى دراسة الإدارة العامة – دار المريخ - الرياض 1983 ص 22 وما بعدها .

❖ **الإدارة العامة والإدارة الدولية [1] .**

يقصد بالإدارة الدولية إدارة المنظمات التى لها صفة دولية والتى لا تتبع حكومة دولة معينة بالذات مثل الأمم المتحدة وتختلف إدارة هذه المنظمات عن الإدارة العامة من حيث أنها تهدف إلى خدمة المجتمع العالمى ونتيجة لتعدد مصادر إمكانيات هذه المنظمات واختلاف الدول التى تقدمها فقد اتسمت إدارة هذه المنظمات بصفات تتميزها عن الإدارة العامة **ولقد جاءت هذه الصفات من طبيعة المشكلات التى تثار فى مجال الإدارة الدولية التى منها:-**

١. المشكلات المتقلعة بإدارة شئون العاملين فى هذه المنظمات فهم المتعلقة من جنسيات وحضارات وثقافات مختلفة ومن ثم توجد مشكلات فى كيفية تحقيق التعاون والتنسيق بينهم .
٢. المشكلات المتعلقة بزيادة ولاء العاملين لأوطانهم بدرجة أكبر من ولائهم للمنظمات التي يعملون بها وهذه المشكلات وغيرها أصبحت تميز الإدارة الدولية عن الإدارة العامة .

---

(1) د. السيد ناجى – **الإدارة العامة – مدخل إداري** – غير مبين الناشر – القاهرة 2002 ص 49 - 50

الفصـــل الثانـــي

التخطيـط في الإدارة العامـة

الفصل الثاني
التخطيط فى الاداره العامه

التخطيط ظاهرة عامة تطبقه جميع الدول بدون استثناء حيث تتعاظم أهميته مع التقدم التكنولوجي و زيادة عدد الأفـراد العاملين و تنوع خبراتهم و كذا مع حالات نقص الموارد و تعاظم الغايات و الآمال.

هذا و يعتبر المجال التخطيطي في الإدارة العامة من المجالات التي تلقى اهتماما خاصا من الكتاب أو الممارسين بسبب **حتمية التخطيط لرفع جوده الحياة بصفه عامة و نظرا لاختلاف الفلسفة السياسية والاقتصادية و الاجتماعية التي تدين بها كل دوله و اختلاف مراحل النمو والظروف السائدة في** كل حاله لذا فانه لابد وأن تتعدد أنواع التخطيط و ذلك على النحو الذي سنوضحه فيما يلي:-

- **التخطيط القومي**

يقصد بالتخطيط القومي ذلك"**الأسلوب الذي تستعين به الدولة لتوجيه عمليه تنميه اقتصادها القومي و تنظيمها على نحو يجعلها في حدود مواردها و إمكانياتها المتاحة و تضمن تحقيقها للأهداف و الآمال المعقودة عليها حيث ترجع أهميه ذلك التخطيط إلى ما يلي [1] :-**

١. أنه يساعد في تنظيم الجهود التي ستبذل و الأموال التي ستنفق لتنميه الاقتصاد القومي بدلا من الارتجال الذي قد يؤدى إلى بذل الجهود وإنفاق الأموال فيما لا يعود على الاقتصاد القومي بالخير المأمول.
٢. أنه يساعد في تنميه الموارد الاقتصادية و التخلص من الجمود الذي تتسم به بعض الاقتصاديات بما يمكن في النهاية من تحقيق معدل سريع للتنمية الاقتصادية يفوق معدل الزيادة السكانية.

(*) نحن نقصد بالتخطيط بصفه عامه تلك الوظيفة الإدارية التي تضمن الاختيار بين البدائل و الأهداف و السياسات و الإجراءات و البرامج و بالتالي فهو قرار يحدد برنامج العمل المستقبلي في المشروع أو في أحدى إداراته

(1) د . كامل بكرى – مبادئ الاقتصاد- الدار الجامعية- بيروت – 1987 ص572 وما بعدها .

٣. أنه يساعد على حماية الاستثمارات من قوى السوق المختلفة والقيام بالإنتاج حتي و لم يكن مربحا من وجهه نظر المنظمات الفردية.
٤. يساعد التخطيط على حفظ النسبة الصحيحة بين نمو القطاعات والفروع الاقتصادية المختلفة لإنتاج ما يكفى لإشباع الحاجات المتزايدة لأفراد المجتمع
٥. يمكن التخطيط من إحداث تغيرات جوهرية على مكونات الاقتصاد القومي وذلك بتعديل هيكل ذلك الاقتصاد وخلق هيكل آخر أكثر تقدما وأكثر قدرة على إشباع حاجات أفراد المجتمع .
٦. يساعد التخطيط على التوجية الواعي لموارد المجتمع لتحقيق أهداف محددة وذلك من خلال تحديد مجموعة متناسقة من الأهداف ومن الاولويات المتعلقة بالنمو والتقدم الاقتصادي والاجتماعي وكذا تحديد الأساليب والوسائل القادرة على تحقيق هذه الأهداف.

هذا ويلاحظ أنه لا تقتصر أهمية التخطيط على ما سبق بل إن له دور فعال في تحقيق التنسيق والرقابة فالتنسيق لا يمكن أن يتحقق بدون تخطيط مسبق يراعي فيه تحقيق نوع من التوازن والتكامل والتوقيت بين أهداف الوحدات التنظيمية المختلفة وفي مجال الرقابة فان الخطط إذا أحسن وضعها في شكل برنامج تشغيلي محدد يصبح مقياساً لتقيم الأداء وبدون هذا البرنامج التشغيلي لا يمكن ان تكون الرقابة فعالة كما يصبح التنسيق مشكلة صعبة الحل

✓ **سمات التخطيط القومي:-**
١. انه تخطيط مركزي في خطه تشمل الدولة كلها.
٢. انه تخطيط تفصيلي بمعنى أن الخطة العامة تتضمن تفصيلات للخطط الفرعية.
٣. انه تخطيط الزامى فالخطة ملزمه لكافه المحافظات و القطاعات.

٤. انـه تخطـيط شـامل لجميـع صـور النشـاط الاقتصـادي و الاجتماعـــي للدولـة مسـتهدفاً التنميـة الكليـة فـي جميـع القطاعات.

٥. يتطلب وجود جهاز فني على مستوى عـال من الكفـاءة لكي ينجـــز المهمة و جهاز أدارى على نفس المستوى.

مبادئ التخطيط القومي:-

يرتكز التخطيط على عدد من المبادئ العامة الأساسية التي تكفل له أداء دورة الحيوي في إدارة الاقتصاد القومي و تنميته و يرتبط نجاح عملية التخطيط ارتباطاً أساسياً بمراعاة هذه المبادئ العامة التي أصبحت تشكل في مجموعها الأسلوب الفني لعملية التخطيط **و يمكن إجمال هذه المبادئ فيما يلي [1] :-**

١. الطابع العلمي (*) و الواقعي للخطة:-

و يعنـى ذلـك المبـدأ أن الخطـة لابـد أن يسـاهم فـي إعـدادها مجموعـة العلمـاء مـن الاقتصـاديين و كـذا المتخصصـين فـي كافـة الفـروع العلميـة و بمقتضـى هـذا المبـدأ فانـه لابـد مـن تحضير و تنفيذ الخطـة في ضـوء الـوعي الكامـــل بظـروف التطـور الاقتصـــادي و الاجتمـاعي للمجتمـع و فـي ضـوء التحليل الواقعي لهيكل الاقتصاد القومي و مكوناته الإنتاجية.

---

١. **محاضرات في مبادئ التخطيط الاقتصادي** – الطبعـة الثانيـة - سعيد الخضري - مكتبة الجامعه ١٩٩١ ص ٢٥ وما بعدها

(*) ان المـادة السـابعه مـن القـانون رقـم 71 لسـنة 1973 قـد نصـت علـي أن يراعـي عنـد إعداد الخطة بالاضافة إلي الطابع العلمي مايلي :-

١. الإنتـــاج القومي كماً و قيمـه إجمالاً و على مستوى القطاعـات و الأنشطة الرئيسية للاقتصاد القومي و موزعـاً بين القطـاع العـــام والتعاوني و الخاص.
٢. حجم قوه العمل و العمالة و حجم فرص العمل الجديدة مع بيان حجم الأجـور
٣. و موسطاتها و معدل نموها و إنتاجية العامل و ذلك على مستوى الاقتصاد القومي
٤. و على مستوى القطاعات و الأنشطة الرئيسية.
٥. إجمالي حجم الاستخدامات الاستثمارية اللازمة لتنفيذ المشروعات الجديـدة و الإحلال و التجديد موزعـه بين استثمـــار عيني و أنفاق استثمارى معدل نمو و حجم الاستهلاك العائلي موزعا بين الريف و الحضر وفقا للمجموعات السلعية.
٦. حجم المدخرات المحلية المتاحة للاستثمار على أساس التوازن الاقتصادي القائم في الخطة.

٢. **شمول الخطة :-**

و يعنى ذلك المبدأ أن تشتمل الخطة على كافة المتغيرات الاقتصادية على مستوى الاقتصاد القومي مثل الاستهلاك و الاستثمار و الإنتاج الزراعي و الصناعي و الصادرات و الواردات و ذلك نظرا لان الاعتماد المتبادل بين القطاعات و الفروع الإنتاجية تقضى دائماً أن تشمل العملية التخطيطية كافه القطاعات و الفروع المنتجة.

٣. **المركزية الديمقراطية:-**

و يعنى ذلك المبدأ أن السلطات المحلية و المشروعات الانتاجية والجماهير من أفراد الشعب لابد أن تشارك مشاركه فعاله في عملية التخطيط ووضع و إرساء الخطة حيث أن ذلك يضمن أن تكون قرارات التي تتخذها الهيئة العليا للتخطيط متوافقة تماماً مع مصلحة جماهير الشعب و أن يتم الاعتماد في تنفيذ الخطة على الوحدات الإنتاجية وعلى السلطات المحلية في حدود الأسس و المعايير الرئيسية لنمو الاقتصاد القومي والتي تتضمنها الخطة.

٤. **الزاميه الخطة :-**

و يعنى ذلك المبدأ أن تكون الخطة ملزمه و أن يتم محاسبة المسئولين المقصرين في التنفيذ و هذا يستلزم أن تصدر الخطة بقانون يسرى و يطبق على الكافة و بذلك نضمن تحقيق أهداف الخطة.

٥. **تناسق الخطة:-**

و يعنى ذلك المبدأ ما يلي:-

- ضرورة مراعاة حجم الموارد المتاحة و الاستخدامات المخططة لمنع ظهور الاختناقات وارتفاع الأسعار .
- ضرورة التنسيق بين الحاجات بأنواعها الإنتاجية والاستهلاكية والوسيطة و حجم المنتج منها

- ضرورة تحقيق التناسق بين الأهداف و الوسائل فقد يتعارض هدف تحقيق أقصى معدل للنمو مع هدف تحقيق التشغيل الكامل أو تحقيق أقصى معدل للنمو مع استخدام التكنولوجيا المتقدمة .
- ضرورة مراعاة الترابط التام بين مختلف أجزاء الخطة بحيث تكون كلا متجانسا مترابطا.
- ضرورة تحقيق التنسيق التام بين الأهداف في تحديد معدلات نمو الفروع الإنتاجية مع بعضها البعض على مستوى الاقتصاد القومي وكذا على مستوى الأقاليم.

٦. **مرونة الخطة:**

و يعنى ذلك المبدأ أن تكون الخطة قابلة لإجراء التعديلات و التغيرات حتى يمكن مواجهة الظروف الطارئة على أن لا يتعارض ذلك مع مبد أ إلزامية الخطة فالالزام لا يعنى الجمود و لكن يعنى الالتزام بالتنفيذ.

٧. **استمرار الخطة:-**

و يعنى ذلك المبدأ أن التخطيط ينبغي أن يكون عملية مستمرة طالما انه ينظم عمليه الإنتاج الاجتماعي و تلك عملية مستمرة لا تنقطع و لا تتوقف اى أن عملية التخطيط لابد أن تستمر و لا تنتهي بانتهاء وضع الخطة أو بانتهاء تنفيذها.

٨. **التركيز:-**

و يقصد به تجميع كافه عمليات التخطيط و تركيزها في إدارة جامعة موحدة تمثل المجتمع في مجموعة و يكون لها حق التوجية و الإشراف وسلطة إملاء خططها على كافة الوحدات الإنتاجية في المجتمع و **يجب أن يكون تنظيم هذا الجهاز بحيث يساعد الوزراء و الهيئات على أداء عدد من المهام بكفاية و أهم هذه المهام ما يلي:-**

- تجميع و تحليل البيانات العامة المتعلقة بالموارد القومية و البشرية و المادية.
- أعداد الدراسات الأساسية عن المشكلات الخاصة مثل مشكلات التدريب أو معدلات الاستثمار في راس المال.
- صياغة الخطة بحيث تحقق أفضل استخدام للموارد.
- تبادل المعلومات بين الوزارات و الهيئات بحيث لا تتم القرارات في اى منها على أساس الجهل بالمشروعات المتعلقة بها في وزارات أوهيئات أخرى.
- أعداد خطط عملية تنفيذية بكل تفاصيلها للمشروعات التي تساهم في الدول التي تحتاج إلى تغيرات سريعة بموارد محدودة
- التوفيق بين الخطط الخاصة بالمناطق و الأقاليم و الوزارات فيما بينها و أيضا مع الخطط ذات الطابع العام و ذلك من حيث توقيت تنفيذها.

٩. **التوازن:-**

و نعنى به التوازن بين الموارد المتاحة و الاستخدامات الممكنة التي تتفق مع الأهداف الاجتماعية و التوازن هنا نوعان:-

١. **توازن كلي:-**

وهو الذي يتم على مستوى الاقتصاد القومي كله و فيه لابد من تعادل مجموع الموارد المتاحة مع مجموع الاستخدامات الممكنة بالنسبة للاقتصاد القومي في مجموعة

٢. **توازن جزئي:-**

وهو الذي يتم على مستوى القطاع و فيه لابد من تعادل الموارد المتاحة مع الاستخدامات الممكنة بالنسبة لكل قطاع من قطاعات الاقتصاد القومي على حده .

هـذا و يلاحـظ أن المـادة الثانيــة من الدسـتـور الدائـم لجمهورية مصــر العربيـة قد أوردت المبادئ العامــة التي تقــوم عليها الخطة القومية و المتمثلة فيما يلي:-

1. شمـول الخطة ووحدتها بحيث يضمـن لها استخدام جميع الموارد الوطنية المادية و الطبيعية و البشرية بطريقة علمية و عملية و إنسانية.
2. مركزيـة التخطـيط مـع ضـمان أوسـع للمشـاركة مـن وحـدات الإدارة المحلية و من الوحدات الاقتصـادية و مـن الجمـاهير في أعداد الخطة
3. سيطرة الشعب على كل أدوات الإنتاج و على توجية الفـائض عن طريق تحمل القطاع العـام للمسئولية الرئيسية عن خطـه التنمية.
4. التوزيع الاقتصادي و الاداري و الجغرافي لمشروعات خطة التنميــة الاقتصـادية و الاجتماعيـة بمـا يكفـل وجـود أقـاليم اقتصـــادية إلى جانب الوحدات الإدارية المحلية.

✓ **أهداف التخطيط القومي:-**

وتتمثل اهم هذه الاهداف فيما يلى :-

1. تحقيق العدالة الاجتماعيــة من خـلال توزيــع و أعادة توزيـع الدخول بين السكان و المناطق و الأقاليم بشكل مقبول .
2. الاسـتغلال الامثـل للمــوارد الطبيعيـة المتاحـة و الكامنـــة و التوظيف السليم للموارد البشرية.
3. تحقيق معدلات نمو اقتصادي عالية و تحسين مستوى معيشة السكان ونوعيه حياتهم.
4. المســاهمة فــي وضـــع الحلـول المناسـبة و الموضـوعية للمشكلات الاقتصادية و الاجتماعيـة و الديموغرافيـة و البيئيـة ....الخ

✓ **مراحل عمليه التخطيط القومي:-**

١. **المرحلة السابقة على وضع الخطة:-**

و في هـذه المرحلة يتم أعـداد دراسات و أبحاث عديدة لمختلف نواحي النشاط الاقتصادي لبيان تطور هذه النواحـــي في الماضي والصورة التي يمكن جعلها عليها في المستقبل.

٢. **مرحله أعداد الخطة و إقرارها:-**

وفقا لهذه المرحلة فانه يتم البدء فى :-

أولاً :- في تحديد الأهداف الأساسية التي ترمى الدولة من وراء تحقيقها القيام بالتنمية الاقتصادية و التي على أساسها يبنى أطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية.

فإذا ما تم تحديد الأهداف فانه يتم البدء في أعـداد إطار لخطـــة عامة يضمن تحقيق هذه الأهداف في خـــلال فترة زمنية حيث تتولى هيئـــة التخطيط المركزية القيام بتجميع سلاســل زمنية عن الدخل القومــــي والاستثمـار والاستهــلاك والإنتاج و ميزان المدفوعات ....ثم القيــام بدراسة هذه السلاســل و تحليلها تحليــلاً تخطيطياً

وإعداد التنبؤات لمعرفـــة ما يمكن أن تكون عليـــة هذه العوامل في المستقبل و **ينتــج عن مثل هذه الدراسات تحديد عدة عوامل تسهم في رسم الخطة الاقتصادية القومـية منـها:-**

١. نسبه الزيـادة المراد تحقيقها في إنتاج كل قطــــاع مـــن قطاعـات الاقتصـاد القـومي المختلفـة لرفـع الـدخل القـومي بنسبه معينه .
٢. جملة الاستثمارات اللازمة لكل قطاع لتحقيق هذه الزيـادة في إنتاجه. العمالة المحتملة و ما يترتـب علـى هذه العمالـة من أجور

٣. الآثار التي يمكن أن تترتب على الزيادة في الدخل والعمالة والزيادة السكانية في عدد السكان على الاستهلاك القومي في مجموعة.
٤. الواردات الضرورية لتحقيق الخطة و طرق و إمكانيات تمويل هذه الواردات عن طريق الصادرات من السلع و الخدمات المحلية أو عن طريق الاقتراض من العالم الخارجي.

ثانياً:- هي تحديد و اختيار المشروعات الفعلية التي ينبغي القيام بها لتنفيذ هذه الاستثمارات في داخل كل قطاع والتي تمكن من تحقيق الأهداف المرسومة للقطاع بأقل التكاليف الممكنة و هذه المشروعات تقوم بإعدادها الوزارات والمصالح الحكومية كل في حدود اختصاصها ثم تقوم بإرسالها إلى هيئة التخطيط المركزية لتضمنها استثمارات الخطة العامة للتنمية الاقتصادية بعد القيام بدراستها والمفاضلة بينها على حسب أهميته و حاجه البلد و النتائج المترقبة منها.

ثالثاً:- إذا ما تم اختيار المشروعات الفعلية التي سيجرى تنفيذها في كل قطاع تقوم الأقسام المعنية بهيئة التخطيط المركزية بتحليل هذه المشروعات تحليلاً تخطيطياً و حساب عائدها و تكلفتها من النقد الاجنبى و المحلى و أثرها على الدخل القومي ثم تقوم بإعداد مقترحاتها عن الخطط الجزئية لكل قطاع من قطاعات الاقتصاد القومي من حيث الاستثمار و الاستهلاك والإنتاج و الدخل و العمالة...........

رابعاً:- وبعد أن يتم إعداد هذه الخطط الجزئية فإنها ترفع إلى الإدارات العامة التي تقوم بمناقشتها مع الأقسام الفنية و تعمل على تجميعها والتنسيق بينها داخل إطار عام موحد و من ثم يكون لدينا مشروع مبدئ لخطة اقتصادية عامة و يرسل هذا المشروع إلى الوزارات والمصالح الحكومية و المؤسسات العامة و على كل منها أن يدرس بالتفصيل الجزء الخاص به.

خامساً :- وبعد أن تصــل الملاحظـات و التعديـــلات التي نقـــوم بهـا هيئـــة التخطيط بدراستها من كل ناجيه مع مـــراعاة الدقـة التامـة و العمـل على إزالة أي نوع مـتن التعـــارض أو التنـاقض فـإذا مـا تـــم ذلك يحال المشــروع إلـى البرلمان لقراءة و إصـــدار قـانون به و هنــاك تناقش الخطــة العامـــة فـي لجان البرلمـــان المختلفة بحضور مندوبين عن جهاز التخطيـط المركزي و بعد مناقشتهـــا و إجراء التعديلات التي قد يوصـــى بهـا البرلمـــان فانـه يقـــرها و يصدر بها قانوناً.

سادساً:- وبـذلك يـتم صـدور الخطـــة العامـة للتنميـــة الاقتصـادية بشكل إجمالــي و يبدأ تنفيذها بعد ذلـك علـى أسـاس خطـط سنوية تفصيليـــة يبين فيـــها موارد القطاعيـــن العام و الخـاص و طـرق استخدامها ووسـائل التنفيـذ ومـا يتطلـب مـن مشـروعات لازمـة لتحقيق هذه البرامج [1]

٣. مرحلة تنفيذ الخطة و متابعتها:-

وهنـا تسـتطيع الــوزارات المختلفـة و المصـــالح الحكوميـة و المؤسسـات العامـة تنفيـذ مشروعـات التنميـــة التـي يتضـمنها الإطـار العـام للخطـة وتحقيـــق الأهـــداف المختلفـــة و علـى الأخـــص تنظيم الصـادرات و الـــواردات و توفيـــر السلـــع و الخـدمات المخصصـــة للاستهـــلاك والاستثمـــار و مـــراقبـــة الأجـور و الإربـاح و تقدم العمالـة و تنفيـذ إعتمادات الميزانيـــة العامـــة للدولـــة فـي الأغـــراض المخصصـــة لهـا و إصـدار القـرارات والتنظيمـات بغـرض تحقيـق الأهداف المرسـومة فـي القطاع الخاص المقابل لنشـاط كل وزارة أو مصلحة أو مؤسسـة عامة

---

(1) د. كامل بكرى - **مبادئ الاقتصاد** – مرجع سبق ذكره ص 586 وما بعدها .

٤. الأساليب التخطيطية[1]

يعتمد المخططين بصفة عامة على بعض الأساليب العلمية و القياسية التي تسمى بالأساليب التخطيطية لتحقيق التناسب و التناسق بين جوانب الخطة الاقتصادية و هذه الأساليب تقوم على دراسة و مقارنة الموارد المتاحة بالنسبة للاستخدامات المخططة و ذلك بالنسبة لبعض الموارد الهامة و من ثم التحكم في توزيع الموارد الاقتصادية على مختلف الاستعمالات الممكنة في ضوء الاولويات المقررة في الخطة و من أهم **هذه الأساليب التخطيطية ما يلي:**

١. الموازين التركيبية:-

و تهدف هذه الموازين إلى أقامة التناسب على المستوى الكلي للاقتصاد القومي و ذلك بإقامة التناسب بين المستويات الخاصة بفروع الاقتصاد القومي و من أهم هذه الموازين ما يلي:

أ. ميزان القوى العاملة:-

و يهدف إلى التنسيق بين الطلب على قوة العمل من كافة قطاعات الاقتصاد القومي و عرض العمل بكافة أنواعه سواء العمل الفني و الماهر والعمل غير الفني كما يهدف هذا الميزان إلى عرض قوه العمل الكافية لإحداث التنمية الاقتصادية المطلوبة للاقتصاد القومي و كذلك إلى ضمان توفير فرص العمل الحقيقية لكافة القادرين علية.

وتراعي عدة اعتبارات في هذا الميزان أهمها الزيادة الطبيعية للسكان وكذا التشريعات الاجتماعية والعمالية في المجتمع هذا وتعرض قوة العمل في المجتمع حسب الجهات الطالبة لقوة العمل وهكذا توجد عدة أنواع من

---

(1) سعيد الخضري – **محاضرات في مبادئ التخطيط القومي** – مرجع سبق ذكره ص 50 و ما بعدها.

موازين قوة العمل كل منها يعرض قوة العمل حسب تقسيم معين يستهدف تسهيل الحصول علي البيانات الخاصة بقوة العمل ومن ثم يسهل توجيه القوة العاملة إلي القطاعات الإنتاجية للاقتصاد القومي واهم هذه التقسيمات هي :-

- تقسيم قوة العمل حسب الجنس او السن .
- تقسيم قوة العمل حسب جغرافياً .
- تقسيم قوة العمل حسب المستوي العلمي .
- تقسيم قوة العمل حسب الموصفات الفنية .

هذا ويلاحظ انه يتم تجميع تلك الموازيين الفرعية في ميزان للقوي العاملة علي مستوي الاقتصاد القومي .

ب. ميزان الدخول و النفقات النقدية للسكان:-

و يهدف هذا الميزان إلى إحداث التوازن بين الطلب الكلى على السلع الاستهلاكية و كذلك الدخول النقدية المتاحة لأفراد المجتمع خلال فترة الخطة و من ثم يحدث التوازن بين العرض المتوقع للسلع الاستهلاكية و الطلب عليها عند الإثمان المخططة لكل سلعة من هذه السلع و هكذا فان الدخول النقدية المتاحة للأفراد لابد أن يقابلها كمية من السلع و الخدمات الاستهلاكية لذا فإننا نجد أن كل توزيع للدخل القومي لابد أن يقابله هيكل محدد للإنتاج القومي.

وهذا التوازن في حقيقة الأمر سيستدعي حدوث ثلاثة توازنات فرعية هي : -

التوازن الزمني :-

أي انه يتم عرض المنتجات والسلع الاستهلاكية في نفس الوقت الذي توزع فيه الدخول النقدية

توازن نوعي :-

أي انــه يكــون هنــاك تناسـب بـين السـلع الاسـتهلاكية المعروضة و احتيلجات المستهلكين .

توازن مكاني :-

أي انه يتم عرض السلع الاستهلاكية في المكان الذي تطلب منه

٢. الموازين السلعية:-

و تستخدم هذه الموازين لتحقيق التوازن بين المقادير المتاحة والمطلوبة من كل سلعه مادية أو وحدات إنتاجيه في ظل العلاقات الفنية السائـــدة للإنتاج و هنا يلاحظ أن الميزان يتضمن جانبين **الأول** يتضمن الكميات أو المقادير المادية المتاحة من السلعة من مختلف المصادر خلال فترة الميزان و التي لا تتجاوز السنة أما **الجانب الثاني** فيضمن توزيع هـــذه الكميات أو المقادير المادية على مختلف الاستخدامات خلال نفس الفترة و بطبيعة الحال فكل ميزان يختص بسلعة واحدة ذات مواصفات محـددة و ذات أهمية معينـــة و من ثم يتوافر لدينا عدد من المـــوازين السلعية بالنسبة للسلع الإنتاجية و يمكن عن طريق تلك الموازين حصر الكميات المتاحة من السلعة و كذلك الكميات المطلوبة منها ويأخذ الميزان السلعي الشكل التالي :-

شكل رقــم (5)
ميـــــزان سلعـــــــي

الموارد		الاستخدامات	
- مخزون أول المدة	××	- الاستهلاك الوسيط	××
- الإنتاج	××	- الاستثمار	××
- الواردات	××	- الاستهلاك الفردي	××
- مصادر أخري محتملة	××	- الاستهلاك	××
		الجماعي	××
		- صادرات	××
		- مخزون أخر المدة	
	××		××

هذا ويلاحظ أن هذا الأسلوب قد وجهت إلية الكثير من الانتقادات من أهمها : -

١. إن تحقيـق التـوازن الاقتصــادي علـي المسـتوي القـومي يستدعى بناء آلاف الموازين السلعية .
٢. إن هذه الموازين تعكس الاستخدامات المباشرة للسلع ولا تعكس الاستخدامات غير المباشرة .
٣. ان هــذه المــوازين لا تأخــذ فــي اعتبارهــا التغيــرات التكنولوجية التي تؤثر في المعاملات الفنيـة بين قطاعـات الاقتصاد القومي

٣. جداول التشابك القطاعي :-

يستخدم ذلك النموذج في إيضاح علاقات التشابك الموجودة بين الأقسام الإنتاجية كما يسهم في معرفة التفاعلات التي تترتب على قيام هذه العلاقات في وقت واحد معا فالمدير لا يهتم دائما بقرار معين بقدر ما يهتم بتأثير ذلك القرار على الأقسام الأخرى . فمثلا زيادة حجم الإنتاج من سلعه معينه بنسبه 25% سيترتب عليه زيادة الاحتياجات من الخدمات و الايدي العاملة و الآلات ......و هذا النموذج يسهم في تحديد النسبة التي ستزيد بها الأقسام الأخرى. ويمكن إيضاح فكرة هذه الجداول من خلال التدريب التالي :-

تدريب

إذا اقترضنا انه أمكن تقسيم منشاة ما إلى ثلاثة قطاعات (أ،ب،جـ) تعتمد كل منها على الأخر و سنفرض أن اجمالى المخرجات لكل قطاع من القطاعات و كيفية توزيعها كانت على النمط التالي:

القطاع (أ):-

مخرجاتـــــــــه	المبيعات للقطاع (ب)
100 مليون جنيـــه	35مليون جنيـــه
المبيعات للقطاع (جـ)	المبيعات للطلب النهائي
40 مليون جنيـــه	25 مليون جنيـــه

القطاع (ب) :-

مخرجاتـــــــــه	المبيعات للقطـــاع (أ)
250 مليون جنيـــه	40 ملـيون جنيـــــه
المبيعات للقطاع (ب)	المبيعات للطلب النهائي
90مليون جنيـــه	120 مليون جنيـــه

القطاع (ج) :-

مخرجاتـــــــــه	المبيعات للقطاع (أ)
160مليون جنيـــه	50 ملـيون جنيـــــه
المبيعات للقطاع (ج)	المبيعات للطلب النهائي
30مليون جنيـــه	80 مليون جنيـــه

فأنه يمكن الآن إيضاح علاقة التشابك بين القطاعات الثلاثة (المعاملات الفنية بين القطاعات) من خلال نموذج التشابك القطاعي على النحو التالي :-

المخرجات / المدخلات	المخرجات الوسيطة القطاع (أ)	المخرجات الوسيطة القطاع (ب)	المخرجات الوسيطة القطاع (ج)	الطلب النهائي	الطلب اجمالى المخرجات
المدخلات الوسيطة:					
القطـــــاع (أ)	—	35	40	25	100
القطـــــاع (ب)	40	—	90	120	250
القطـــــاع (ج)	50	30	—	80	160
اجمالى المدخلات الوسيطة	90	٦٥	130	225	
المدخلات الأولية: (القيمة المضافة)	10	185	30		
اجمالى المدخلات	100	250	160		510

ويلاحظ من النموذج السابق ما يلي :-

١. أن مخرجات كل قطاع تمثل أما مخرجات وسيطة للقطاعات الأخرى أو مخرجات نهائية تقدم للطلب النهائي.

٢. أن المدخلات الأولية لكل قطاع تكون مساوية للفرق بين اجمالى مدخلات القطاع و مجموع المدخلات التي حصل عليها القطاع من القطاعات الأخرى . وهكذا استطاع هذا النموذج ان يعطي صورة كاملة وشاملة لكيفية عمل الجهات الإنتاجية للاقتصاد القومي لتجديدة

لعلاقات التبعية الفنية لكافة قطاعات الاقتصاد القومي وهي علاقات ناتجة عن الاعتماد المتبادل لهذه القطاعات

✓ **أدوات التخطيط القومي** [1]

تتمثل اهم تلك الادوات فيما يلى :-

١. **الأهداف**

و يتم تحديد الأهداف بدراسة و تحليل المشكلات التي تعانى منها الدولة و هنا يمكن التمييز بين نوعين من الأهداف و هما:-

أ. أهداف عامة :-

و تعرف أيضا باسم الغايات و هذه يتم تحديدها في حالة أعداد الخطة الشاملة و من أمثلتها.

- تخفيض العجز في الميزان التجاري.
- توزيع مكاني وطبقي لمكاسب التنمية و عوائد النمو الاقتصادي.
- تحسين مستويات المعيشة للسكان بزيادة معدلات النمو الاقتصادي.

ب. أهداف تفصيلية:-

و يكون هذا النوع من الأهداف قابلاً للقياس حيث يعبر عنه بصورة كمية و من أمثله هذه الأهداف.

- زيادة مساهمة قطاع الصناعة في الاقتصاد القومي بنسبه 100% عن رقم الإنتاج العام الماضي.

---

(1) د. عثمان محمد غنيم – التخطيط – **أسس و مبادئ عامة**- دار حفاء للطباعة و النشر عمان 2001 ص 110 وما بعدها .

٢. **السياسات:**

و هي عبارة عن إرشادات و قواعد عامة وضعت لتحديد و ضبط سير العمل و بشكل يضمن تحقيق الأهداف ومن أمثلة تلك السياسات .

- دمج المجتمعات المحلية في عملية التخطيط و الإعداد و التنفيذ للمشاريع السياحية.

- تعظيم دور القطاع الخاص و تقليص الدور الحكومي في مجال الإشراف و التنظيم و التشريع السياحي.

٣. **إجراءات تنفيذ العمل :-**

وهي الخطوات التنفيذية و آليات التنفيذ التي تتبع بشكل تفصيلي متسلسل وفق السياسات المرسومة و هي قواعد تحكم التنفيذ و تنسق بين الأهداف و السياسات و تكون واضحة و محددة و غير متناقضة و من أمثلتها :-

- تطوير آليات المراقبة للجودة النوعية للسياحة و اعتماد معايير عالية للمواصفات .
- توفير قاعدة معلوماتية لكافه الأنشطة الاستثمارية و الأثرية

٤. **الموازنات :-**

و يقصد بها الصورة الكميه للخطط و هي على ثلاثة أنواع رئيسية هي:

الموازنات العينية :-

وهي الترجمة الرقمية المعبر عنها بوحدات ماديه من المدخلات مثل الآلات و المعدات و كذلك وحدات مادية من المخرجات مثل السلع و الخدمات.

الموازنات البشرية:-

وتعنى التقدير الكمي للقوى العاملة الموارد البشرية واستخداماتها وظائفها.

الموازنات المالية:-

و تعنى التعبير النقدي عن الموازنات العينية والبشرية و تأخذ شكل موازنات جارية و استثمارات طويلة الأجل ومتوسطة الأجل.

٥. **البرامج و المشاريع:-**

و هي عبارة عن مركب معقد من الأهداف و السياسات وإجراءات العمل و التنفيذ و الموازنات و عادة ما يتكون البرنامج الواحد من مجموعة مشاريع مترابطة و متفاعلة مع بعضها البعض و بالتالي لابد من أن تخطط هذه البرامج و المشاريع بشكل سليم و دقيق لان اى خلل في إحداها قد يؤثر و ينعكس سلبا على المشاريع الأخرى.

مشكلات التخطيط على المستوى القومي:-

١. **ندرة الكفايات العلمية و الفنية:-**

فالتخطيط يحتاج إلى عدد غير قليل من الأشخاص المدربين ذوى كفايات العلمية العالية و المهارات الفنية الفائقة و عدم أمكان إيجاد هذا الجهاز يجعل من التخطيط أمرا غير ذي مغزى حيث أن ذلك قد

يؤدى إلى أن تكون الخطط الموضوعة مرتجلة يشوبها النقص والقصور .

٢. نقص البيانات و الإحصاءات:-

حيث يحتاج التخطيط لبيانات و إحصاءات كثيرة لشتى نواحي الحياة الاقتصادية من إنتاج و استهلاك و استثمار و صادرات وواردات ......و ذلك لإجراء البحوث و الدراسات أللازمة لرسم الخطط الاقتصادية على أسس ثابتة و عدم وجود مثل هذه البيانات و الإحصاءات يجعل المخطط الاقتصادي يعتمد على بيانات وإحصاءات ناقصة غير وافيه مما يكون له خطر كبير على ما يصدره من توصيات و توجيهات لتنمية الاقتصاد القومي.

٣. مركزيه التخطيط:-

التخطيط يتطلب وجود إدارة عليا مركزية تملك السلطة الكافية لإملاء خططها على كافة الوحدات الإنتاجية في الاقتصاد القومي وهنا يكمن العيب حيث أن تلك الإدارة المركزية لن تستطع باى حال من الأحوال أن تلم بكل دقائق النظام الاقتصادي و علاقاته المتداخلة المتشابكة.

٤. صعوبة تحقيق المرونة في الخطط العامة:-

و ذلك نظراً لأنه نادراً ما يحدث تنفيذ المشروعات الائتمانية وفقا لما ما هو مرسوم لها من تقديرات في الخطة العامة حتى و لو كانت التقديرات كاملة الدقة و الشمول عند وضعها و يرجع ذلك التغيير الدائم في الظروف و الأحوال من وقت لأخر و الذي لا يمكن التنبؤ به مقدما بصفه مؤكده.

✓ متطلبات التخطيط القومي الفعال[1]:-

١. حصر موارد الدولة الطبيعية و المادية و البشرية و ذلك حتى يمكن تحقيق التناسب و التوازن المطلوبين بين الأهداف المطلوب تحقيقها و الإمكانيات المتاحة.
٢. وضع الاولويات معتمدين في ذلك على درجة الإلحاح في الحاجا سواء التنموية أو الحاجات الأساسية فلن يكون التخطيط فعال ما لم يكون في مستوى التوقعات التي يضعها أفراد المجتمع لهذه الخطط.
٣. التوفيق بين الأهداف القريبة و الأهداف البعيدة بحيث تصبح الأولى وسيله لخدمة الثانية فمثلا عند وضع خطط اقتصادية معينة لإرضاء الرأي العام في الأجل القصير يجب أن تكون على حساب تحقيق الأهداف الاقتصادية في المدى البعيد.
٤. التأكد من توافر إمكانيات التنفيذ ولا سيما في الدول التي تتبع سياسة التخطيط المركزي حيث تمثل الحكومة عصب التنفيذ في ترجمة أهداف الخطة إلى واقع مادي.
٥. التوعية بأهداف الخطة العامة للدولة و ذلك من خلال مشاركة اجهزه التنفيذ المسئولة عن وضع الخطط و الحصول على تأييد المجتمع بكل فئاته و مشاركته من خلال التنظيمات الشعبية والحزبية.
٦. المتابعة و الرقابة طوال فترة تنفيذ الخطة حيث انه كما كان هناك تقييم مرحلي لمدي الدقة في التنفيذ كما أدي ذلك إلي ضمان تنفيذ الخطة وفق الأهداف الموضوعة.

---

(١) د. محمد سعيد عبد الفتاح و آخرون – **الإدارة العامة للمبادئ و التطبيق**- مرجع سبق ذكره ص249 و ما بعدها

✓ **الأجهزة المسئولة عن التخطيط القومي في مصر:-**

يلاحظ بصفة عامة أن هناك أجهزه مختلفة تشترك في عملية التخطيط في مصر حيث قد مر تنظيم السلطات العليا المختصة بالتخطيط في مصر بثلاثة مراحل أساسية هي(1):-

١. في عام 1957 جعل القرار الجمهوري رقم (78) التخطيط القومي منوطاً بهيئتين هما:-

أ. **المجلس الأعلى للتخطيط** الذي يتكون من رئيس الجمهورية وعضويه نواب رئيس الجمهورية و من يختار من الوزراء ورؤساء المؤسسات العامة على أن يكون وزير الدولة للتخطيط أميناً عاماً للمجلس و كانت مهمة هذا المجلس ما يلي:

١. وضع الأهداف القومية للنهوض الاقتصادي والاجتماعي في الدولة
٢. دراسة و إقرار الخطة القومية الشاملة متضمنة برامج العمل ومقترحات السياسة التموينية و الاقتصادية و الاجتماعية.
٣. النظر في نتائج متابعة تنفيذ الخطة في مراحلها المختلفة.

ب. **لجنة التخطيط القومي** حيث تختص بإعداد الخطة العامة للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية في الدولة و بيان مراحلها و أجزائها السنوية و جميع ما يتصل بذلك من تشريعات و اقتراحات كما أن عليها أن تشرف فنياً على تنظيم و تنسيق جميع الإحصاءات ونشرها.

٢. فـي عـام 1959 صـدر القـرار الجمهـوري رقـم 262 الـذي نص على إنشاء مكتب للتخطيط يتبع الوزير مباشرة و ذلك فـي جميـع الـوزارات والـهيئـات العامـة علـى أن يتـولى ذلـك المكتـب مهمـة لجنـة التخطـيط القـومي فـي الحصـول علـى البيانات .

٣. فـى عـام ١٩٦١ أنشـأت وزارة التخطـيط لتتـولى مهمـة الإشراف على التخطيط القومي يسـاعدها في ذلك ثلاثة أجهـزه تخطيطيـة هـي جهـاز تخطـيط الأسـعار و المعهـد القـومي للتخطـيط و الجهـاز المركـزي للتعبئـة العامـة و الإحصاء ثم أضيف إليهم فيما بعد بنك الاستثمار القومي.

- **التخطيط القطاعي**

يقصـد بهـذا النـوع مـن التخطـيط " عمليـات الدراسـة والتحضـير السابقة للتنفيذ والتي تجري بطريقة منتظمة لمقترحات السياسات والخطوات التنفيذية الواجب إتباع وذلك في إطار شامل مع الأخذ في الاعتبار ما قد يترتب علي هذه السياسات والخطوات من أثار جانبية وثانوية للوصول إلي أهداف محددة ومقبولة لتنمية القطاع " و يستهدف هذا النوع من التخطيط مجموعه من الوحدات التي تمارس نشاطا متجانسا حيث تتعلق الخطط القطاعية بقطاع معينا كالقطاع الصناعي أو الزراعي أو الخدمي مثل التربية و التعليم و قطاع الإعلام حيث يتم عادة تشكيل لجان قطاعية تتمثل مهامها فيما يلي:-

أ. دراسة الوضع الشامل لكل قطاع و دورة في نمو الاقتصاد القومي .

ب. وضع التوجيهات و الاستراتجيات الخاصة لكل قطاع

ج. دراسة عوامل الإنتاج و شروط العرض و الطلب لكل قطاع ومدى قدرته التنافسية .

هذا و يهدف هذا المستوي من التخطيط إلى تحقيق ما يلي:-

١. إيجاد ترابط منطقي بين القرارات مع بعضها البعض من جهة ومع الأهداف العامة و التفصيلية لكل قطاع من جهة أخرى مما يؤدى إلى تحديد خطوات العمل بشكل منطقي متسلسل و متكامل لجميع العاملين في القطاع
٢. يساعد التخطيط السليم في إعطاء القطاع مركزاً و دورا تنافسياً أفضل من خلال المرونة التي يوفرها فيما يتعلق بتطوير و تعديل أساليب العمل.
٣. يوفر التخطيط قدرة كبيرة من التنبؤ بإحداث المستقبل وبالتالي يزيد ذلك من قدرة القطاع على التأقلم و التكيف مع هذه الإحداث .
٤. تحقيق التنسيق الافقى و الرأسي بين النشاطات المختلفة داخل القطاع وتحديد الهيكل التنظيمي المناسب وتوزيع المسئوليات .
٥. يعمل التخطيط السليم على تحقيق رقابة فعالة في جميع مراحل التنفيذ وبشكل يضمن تحقيق الأهداف المنشودة .
٦. يعمل التخطيط السليم على رفع الكفاءة الإنتاجية وزيادة الإنتاج عن طريق تحقيق الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة والإمكانيات .

- **التخطيط الاقليمى**

وهو ذلك التخطيط الذي يتعلق بإقليم معين وهو يكمل كلا من التخطيط القطاعي والتخطيط القومي ويهدف هذا النوع من الخطط إلى تحقيق ما يلي:-

١. الاستغلال الأمثل للموارد المختلفة في الأقاليم المختلفة .

٢. زيادة فرص العمل وتحسين مستوى الدخل الفردي في الأقاليم المختلفة وذلك من اجل الحد من هجرتهم إلى المراكز الحضرية والمدن المزدحمة.
٣. الحد من الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين الأقاليم وداخل كل إقليم .
٤. تطوير مراكز نمو موزعة داخل الأقاليم تعمل على تحقيق التوازن داخل كل إقليم ومع الأقاليم الأخرى.

هذا ويلاحظ انه حتى ألان لا توجد بجمهورية مصر العربية مؤسسات تقوم بمهام التخطيط على المستوى الاقليمى باستثناء مجالس تنمية المحافظات والمناطق التي أنيطت بها مهمة المشاركة مع سلطة التخطيط المركزية في إعداد خطط التنمية الإقليمية .

- **التخطيط المحلى**

باستثناء المجالس المحلية التي تقوم بإعداد وتنفيذ بعض أنواع الخطط التنموية البسيطة فانه لا توجد هيئات تخطيط مخصصة على المستوى المحلى ويلاحظ أن **المجالس المحلية (*) تمارس اختصاصاتها ضمن حدودها الجغرافية حيث تنحصر تلك الاختصاصات فيما يلي : -**

١. إنشاء الحدائق و الساحات العامة و المؤسسات الصحية والتعليمية و النقابية.
٢. مراقبه أعمال المحلات العامة و الفنادق وأمور الصحة و البيئة.
٣. المشاركة في إعداد الخطط العمرانية للتجمعات السكانية .
٤. إعداد خطط تنظيم هيكلية و خطط تنظيم تفصيلية لبعض الأحياء والقرى .

(*) سوف نعود الي الحديث التفصيلي عن المجالس المحلية في فصول قادمة

- **التخطيط على مستوى المنظمة الواحدة [1]:-**

هناك نموذجين رئيسين للتخطيط على مستوى المنظمة الحكومية الواحدة هما :-

أ. تخطيط البرامج والأهداف والنتائج:-

وهنا تكون الخطة على هيئة مجموعة من النتائج المستهدف تحقيقها وبرنامج تحقيق هذه الأهداف زمنياً وتكون حرية الوحدات التنظيمية في تحديد أسلوب العمل وطرق التنفيذ كثيرة وتكون صلاحية المستويات التنظيمية الأدنى كبيرة أيضاً ولا تتطلب مثل هذه الخطة تدخل تفصيلي من قبل المستويات الأعلى والتي يقتصر دورها على التنسيق بين النتائج المستهدفة من قبل الوحدات التنظيمية المختلفة داخل المنظمة وإقرارها بصفه نهائية مثل متابعة النتائج المتحققه مع عدم التدخل في أساليب وإجراءات التنفيذ.

ب. التخطيط الاجرائى التفصيلي :-

وهنا تكون الخطة ذات طابع اجرائى تفصيلي حيث تحتوى على مجموعة من الأساليب المحددة لطرق التنفيذ وإجراءات ومراجعة واختصاصات كل وظيفة وكل وحدة تنظيمية من حيث أنشطه العمل ومهامه **اى أن الاهتمام الرئيسي هنا يكون بالأساليب والوسائل والإجراءات وليس بالنتائج النهائية** ومن ثم يقع عبء كبير على المستويات القيادية العليا في المنظمة حيث يجب عليها متابعة التصرفات المختلفة للتأكد من مطابقتها للخطط الإجرائية التي تمثلها اللوائح التنظيمية والإدارية في المنظمة .

---

(1) د . محمد سعيد عبد الفتاح وآخرون – **مرجع سابق** – ص254 وما بعدها

✓ العلاقة بين التخطيط علي مستوى الدولـة والتخطيط علـى مستوى المنظمة

يتأثر التخطيط على مستوى المنظمة الحكومية الواحدة بالتخطيط على مستوى الدولة في نواحي عديدة نذكر منها(1) :-

١. درجة الشمول الذي يتسم به التخطيط على مستوى الدوله حيث انه عندما تكون الخطة شاملة لكل القطاعات فانه يكون من الضروري أن يحدد كل منظمة نصيبها من الخطة الشاملة اى خطتها الجزئية المتبعة والمرتبطة بالخطة العامة .
٢. حين تزداد درجة الإلزام ودرجة التفصيل في خطة الدولة فان حرية المنظمة العامة في الخروج عن الأهداف والسياسات التي تتضمنها الخطة تقل بدرجة كبيرة .
٣. عندما يكون الطابع العام لخطط الدولة هو المركزية فان درجة مشاركة المنظمات العامة في وضع الخطة وصياغاتها تكون ضعيفة .
٤. عندما يكون المدى الزمني الذى تغطية خطة الدولة هو المدى المتوسط أو الطويل فان الخطط الجزئية للمنظمات العامة لابد وان تغطى المدى الزمني الذي تعد له الخطة العامة للدولة

---

(1) المرجع السابق ص 252 وما بعدها

✓ **عوائق تعترض التخطيط على مستوى المنظمة[1]:-**

تتمثل هذه العوائق في ثلاثة اتجاهات هي :-

١. **اتجاهات وقيم الإدارة:-**

حيث تتمثل أهم عوائق التخطيط الفعال في المنظمات العامة والتي ترتبط بالإدارة العليا فيما يلي :-

- الفشل في متابعة الخطط واتخاذ الخطوات اللازمة للتعديل والتغيير.
- عدم توافر نظم المعلومات الحديثة والمنظورة واللازمة للتخطيط .
- عدم التفهم الكافي لأهمية ومزايا التخطيط طويل الأجل
- عدم توافر الكفاءة للإدارية اللازمة للقيام بالتخطيط .

٢. **تصميم نظام التخطيط :-**

يمكن أن يكون تصميم نظام التخطيط عائقا في الحالات التالية :-

أ. افتقار نظام المكافآت إلى التآنى في تقيم المسئولين حيث عادة ما يتم التقيم على أساس النتائج السريعة بدلا من الاهتمام بالنتائج في الأجل الطويل.

ب. افتقار نظام المشاركة حيث عادة ما يغفل نظام التخطيط ضرورة مشاركة المدير الفني في مختلف المستويات الإدارية في عملية التخطيط ومن ثم فقد يؤدى ذلك إلى معارضة بعض المنفذين لهذه الخطط .

ج. افتقار الأهداف المحددة حيث قد يفتقر نموذج التخطيط إلى وجود أهداف محدده مكتفيا بالأهداف العامة الأمر الذي قد يؤدى إلىحدوث تعارض أو تضارب في الأهداف التفصيلية.

---

(١) د.عبد الحميد بهجت فايد وآخرون – **الإدارة العامة** – مكتبة عين شمس ١٩٩٩القاهرة ص 108 – 111 .

د. عدم تحقيق التوازن بين صفته الرسمية وغير الرسمية حيث أن عدم التحديد القاطع للواجبات والمسئوليات يجعل التخطيط الفعال أمر بعيد المنال.

- **تنفيذ الخطة :-**

وهنا نجد خمسة عوائق رئيسية تتمثل فيما يلي :-

١. عدم التوافق بين التخطيط والواقع العملي .
٢. افتقار الدافعية لتنفيذ الخطط .
٣. افتقار التصرفات والقرارات الموجة بالتخطيط .
٤. افتقار برامج التدريب الكافية للمديرين لتنمية القدرة علي التخطيط وأساليبه ومتابعته .
٥. التراخي في متابعة الخطط عند التنفيذ وعدم وجود المعايير
٦. الموضوعية للتقييم .

الفصـل الثالـث
السيـاسـة العامـة

الفصل الثالث
السياســة العامــة

تستعرض فى هذا الفصل موضوع السياسة العامة وذلك نظرا" لكون السياسة هى أحد الأدوات الهامة فى العملية التخطيطية حيث تقع مسئولية وضع السياسة العامة على عاتق الإدارة العليا فى الدولة كما أن نجاح الحكومة يعتمد على مهارة وقدرة الإدارة العليا على تحديد معالم الطريق الذى تسلكه المنظمات الحكومية .. وإذا كان للسياسة العامة مثل هذه الأهمية الكبرى . فما هى السياسة العامة ..؟

- المفهوم

من البداية تجدد الإشارة إلى أنه لا يوجد اتفاق بين الكتاب على مفهوم السياسة العامة غير أن الأبيات الغريبة طرحت تعريفات متعددة لهذا المصطلح تعكس فى مجموعها اختلاف توجيهات الباحثين ومن أمثلة تلك التعاريف ما يلى [1]:-

- **عرف " أير أتشار كافسكى"** السياسة العامة على أنها " القرارات الحكومية التى تحدد وترسم حياة المواطنين " .

- **أما ويليام وان William Dunn** فقد عرف السياسة العامة على أنها " سلسلة طويلة من الاختيارات المتصلة التى تتضمن اتخاذ القرارات الخاصة بفعل أو عدم فعل أشياء معينة وذلك بواسطة أشخاص لهم صفة حكومية ".

- **وذكر توماس كوك Thomas Cook** ان السياسة العامة هى "مخرجات الفاعلين السلطوين بين فى حكومة معينة ." حيث أوضح توماس أن اى نظام سياسى يحتاج إلى وجود هيئة تتخذ عدة قرارات لها طابع سلوطى هذه الهيئة هى التى يتعارف علماء السياسة عليها بأنها الحكومة

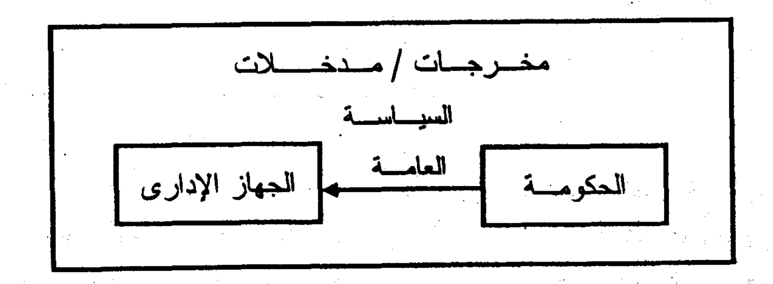
---

(1) د. **أمانى** احمد خضير – **محاضرات فى الإدارة العامة** – مطابع الدار الهندسية الاسماعلية غير مبين سنة النشر ص 85 وما بعدها .

أى أن السياسة العامة هى مخرج رئيسي للحكومة فى النظام السياسي وهى فى ذات الوقت مدخل أساسى للجهاز الإدارى (*) ويكمن أن نتصور ذلك من الشكل التالي .

شكل رقم (٦)

السياسة العامة مخرجات الحكومة ومدخلات الجهاز الإدارى .



- **ويرى توماس داى Tomeas Dye** أن السياسة العامة هى ما تفعله ومالا تفعله الحكومة [1] :-
- **أما جيمس أندروسون James Anderson** فقد نظر إلى السياسة العامة على أنها " منهج قصدي أو هدف يتبعه فاعل أو أكثر فى التعامل مع مشكله ما" .

(*) الجهاز الأدارى هو تلك الإدارة المنوطة بتنفيذ السياسة العامة وهى تضم عدد من المنظمات هى :-

أ- المنظمات المصلحية : وهى الوزارات والمصالح التى تحقق أهداف السياسة العامة مثل وزارة الدفاع والأمن والتعليم .
ب- المؤسسات العامة : وهى مشروعات الأعمال الاقتصادية التى تنشأها الدولة أو تساهم فى إنشائها لتحقيق أهداف اقتصادية .
ج- المنظمات المحلية : وهى الوحدات التى تقوم الدولة بإنشائها لتنفيذ أهداف السياسة العامة لا مركزيا" .

هذا يلاحظ ان العلاقة بين الجهاز الإدارى والحكومى تتمثل فى أن الحكومة هى مسئولة عن وضع السياسة العامة بينما الجهاز الإدارى يقوم موضع هذه السياسة موضع التنفيذ .

(1) Thomas R.Dye understanding Public Policy in Lewood Cliff S. N. J. Prentice – Hall 1972 P.18.

- وفى تعريفها للسياسة العامة أوضحت الموسوعة الدولية للعلوم الاجتماعية أن السياسة العامة هى مجموعة من الأهداف أو البرامج الأساسية تصاحبها مجموعة من القرارات تحدد كيف تصنع الأهداف وكيف يتم تنفيذها " .

ونحن نعتبر أن السياسة العامة هى "عملية موائمة وبلورة لوجهات النظر وحاجات العديد من الناس والجماعات فى الهيئة الاجتماعية أذ تبذل جماعات أصحاب المصالح ضغطاً لا يقتصر أثرة على الهيئة التشريعية بل يمتد إلى الجهاز التنفيذى الحكومة ولما كان التشريع لا يمكن أن يكون على درجة من التفصيل تكفى لمواجهة كافة الاحتمالات فإنه لابد أن يمارس موظفوا الحكومة قدرا" كبيرا" من حرية التصرف لا يقتصر على تنفيذ القانون بل يتناول تفسيره أيضا" .

خصائص السياسة العامة :

تتميز السياسة العامة مجموعة من الخصائص نذكر منها [1] :-

1- أنها نشاطات هادفة تتوجه نحو أهداف معينة بدلا من السلوك العشوائي .

2 - أنها تحتوى على أسلوب معين من الإجراءات الحكومية التى ينفذها أشخاص رسميون بدلا" من قرارات لم تصل إلى مرحلة الانتهاء من تنفيذها فهى تمثل ما تقوم الحكومة فعلا" بتطبيقية وليس ما تنوى الحكومة .

3- أن السياسة العامة تكون ايجابية عندما تحتوى على إجراءات محددة للتأثير على مشكلة معينة وسلبية عندما يكون هناك قرارا" صادرا" من الجهات الحكومية بعدم اتخاذ أى إجراء بخصوص قضية معينة .

4- أن السياسة العامة تستند إلى قانون ولها سلطة التنفيذ وفى حالة عدم مراعاة تلك القوانين تقوم الحكومة بتطبيق العقوبة على المخالفين .

---

(1) د. موفق حديد محمد - **إدارة الأعمال الحكومية** – مرجع سبق ذكره ص 232 وما بعدها .

5- ان تصميم السياسة العامة هى عملية ديناميكية مستمره بمعنى أنه لا يتم وضعها مرة واحدة وإنما يجب أن يتم مراجعتها باستمرار بحسب التغيرات التى تطرأ على الظروف المحيطة .

6- أن تحقيق التوازن المطلوب فى تصميم السياسات العامة لا يجب أن يكون على حساب الاعتبارات الأساسية الواجب إتباعها.

7- يجب أن تكون السياسية العامة ذا قدرة فائقة على استيعاب كافة تيارات الرأي العام والمصالح وبحيث تضمن فى النهاية توفير الضمانات الكافية للتنفيذ الفعال .

أنمـاط السياسـات العامـة [1] :-

1- السياسات الاستيراتيجية :-

وهى تلك السياسات التى تتعلق بتعبئة الموارد المادية والبشرية سواء كان مصدرها البيئة الداخلية مثل الضرائب أو المجتمع الدولي مثل المعونات .

2- السياسات التنظيمية :-

وهى تلك السياسات التى تتعلق بضغط ومراقبة سلوك الأفراد أو الجماعات داخل المجتمع ومن أمثلتها الأحوال الشخصية .

3- السياسات الرمزية :-

وهى تلك السياسات التى تتعلق بخلق واستخدام الرموز السياسية فى تدعيم الشعور بالولاء الوطني للنظام السياسي والتى تدفع المواطنين إلى تقبل التضحيات والمصاعب .

مكونات السياسة العامة [2]:-

1- المطالب أو الاحتياجات : -

وهى الإجراءات التى تطالب الجهات العامة أو الخاصة الحصول عليها أو إنجازها من قبل الموظفين الرسمين فى الدولة بخصوص قضية أو مشكلة معينة وذلك مثل وجود رغبة عامة فى منح حرية عمل الأحزاب السياسية .

---

(1) د . أمانى خضير - **محاضرات فى الإدارة العامة** – مرجع سبق ذكره ص 94 .

(2) د . موفق حديد محمد – **إدارة الأعمال الحكومية** – مرجع سبق ذكره ص 233 وما بعدها .

2- القرارات :-
وتتخذ بمعرفة الجهات الرسميه وتكون بمثابة توجيهات ومحتويات لاجراءات السياسه العامه وهى عادة ما تتمثل قرارات تشريع القوانين وإصدار الأوامر التنفيذية ووضع القواعد الإدارية وتقديم التفسيرات القضائية الهامة للقوانين .

3- مصادر السياسة ومحتواها [1]:-
وتتمثل فى التفسير الرسمى لمضمون السياسة العامة والذى يشتمل على القوانين التشريعية والأوامر التنفيذية والدساتير والقواعد والتنظيمات الإدارية وقرارات المحاكم بالإضافة إلى بيانات وأقوال الموظفين الرسمين المعبره عن اتجاهات الحكومة وما تنوى القيام به لتحقيقها .

4- مخرجات السياسة أو نتائجها :-
وهى المؤشرات الملموسة الناتجة من السياسات العامة والتى تمثل الأشياء المنجزة كنتيجة للقرارات المتحدة والبيانات الوصفية ونحن نعنى بالمخرجات هنا ما تنجزه الحكومة مقارنة بما تدعى القيام بإنجازه مستقبلا"[2] .

5- أثار السياسة :-
وهى تلك الآثار الناتجة من اتخاذ أو عدم اتخاذ إجراءات محددة من قبل الحكومة مثل معرفة الآثار الناتجة عن سياسة الضمان الاجتماعي عن طريق معرفة الرواتب والامتيازات الأخرى والمساعدات التى تدفع للمحتاجين وهل أدى ذلك إلى التخفيف من حدة الفقر وزيادة الشعور بالرضا والأمن الاجتماعى .

---

(1) Johnson William , Public Administration Policy Politics and Practice , Guilford : Conn, the Duskin Publishing Groupic 1992 .
(2) David Rosen Bloom Public Administration Under studying Management Politics and Low in the Public Sector 3 rd New York Mc Graw- Hill inc 1993 P. 357

مراحل صنع السياسة العامة [1] :-

يصنف William Johnson مراحل صنع السياسة العامة إلى ثمانية مراحل هى :

1- **تحديد القضايا** التى تحتاج أهمية كبيرة من أجل أن توضع لها سياسة معينة أو إعادة نظر فيها .
2- **وصف المشكلة** : تحديد الفجوة بين الواقع والوضع التالي .
3- **اختيار أهداف معينة لإنجازها** بواسطة السياسة العامة التى رسمها المسئولون .
4- **فحص البدائل** : أى تشخيص الأساليب الملائمة لإنجاز الأهداف المرسومة .
5- **تقيم البدائل**: أى تقدير احتمالات آثار كل بديل بما فى ذلك المنفعة والتكلفة .
6- **اختيار البدائل** : أى أعطاء الصبغة القانونية للبرامج وأساليب تنفيذها
7- **تنفيذ السياسة** : أى تطبيق سياسة واحدة أو أكثر من عمليات التنفيذ لإنجاز الأهداف التى صممت لها السياسة .
8- **الرقابة والتقيم** : أى معرفة نتائج تنفيذ السياسة والحكم عليها إذا ما حققت أهدافها .

نظريات صنع السياسة :-

1- نظريات المستويات : تفترض تلك النظرية أن هناك أربعة مستويات لصنع السياسات هى [2] .

---

(1) Johnson , op cit pp. 155-70

(2) د . محمد سعيد عبد الفتاح وآخرون – **الإدارة العامة** – مرجع سبق ذكره ص 148 وما بعدها .

أ- المستوى التشريعي لصنع السياسات :-

وفى هذا المستوى يتم تحديدا أهداف السياسات الرئيسية بشكل عام حيث تعتبر هذه الأهداف بمثابة إطار عام وخطوط عريضة توجه عملية ضع السياسات الفعالة **ويمكن القول بأن دور السلطة التشريعية فى اقتراح السياسة العامة يتحدد فيما يلى :-**

1- ان من سلطة الجهاز التشريعى الموافقة أو الاعتراض على مشروع الميزانية العامة للدولة والتى تقوم الحكومة بعرضها على مجلس الإدارة .
2- أن من حق الجهاز التشريعى الاعتراض على برنامج العمل التنفيذى الذى تتقدم به الحكومة للمجلس ويقترح أدخال بعض التعديلات عليه .
3- أن من حق الجهاز التشريعى أن يصدر توجيهات عامة للحكومة بشأن ما يجب أن تكون عليه الخطوط العريضة لبرنامج العمل التنفيذى .
4- أن من حق الجهاز التشريعى أن يقترح على الحكومة تنفيذ بعض تدابير السياسة العامة التى يشعر أنها ضرورية لتحقيق المصلحة العامة للمجتمع فى شأن من شئونه .
5- أن الجهاز التشريعى مسئول بشكل مباشر من تمكين مختلف القوى السياسية والاقتصادية والاجتماعية من أن تجد تعبيرا" مناسبا" لها عند وضع السياسة العامة للدولة [1].

ب- المستوى التنفيذى السياسي :-

وهنا يتم تحويل الأهداف إلى واقع عملى من خلال ما يسمى بسياسة مجلس الوزراء . ومن الممكن تلخيص المسئولية التنفيذية فى اقتراح السياسات العامة على النحو التالى [2] : -

---

(1) George Gerdon and Micheal Millakovich Public Administration in America 5th ed , New York st. Martins Press 1995 pp 360 – 3 .

(2) المرجع السابق ص 150 .

1- أن السلطة التنفيذية هى التى تتولى تحديد التفاصيل الكاملة لبرنامج العمل التنفيذى وتقرير مختلف أولوياته بحسب المقاييس التى تتوصل إليها فى هذا الشأن .

2- أن السلطة التنفيذية قد تقوم بتنفيذ برامج معينة فى اقناع الرأى العام وتوعيتة بالأهداف المستوحاة من وراء التأكيد على جانب معين من جوانب السياسة العامة التى ترى نفسها بصدد اقتراحها أو تنفيذها .

3- أنه من واقع التعليم المستمر للنتائج التى يقطعها الأنجاز فى مختلف قطاعات السياسة العامة للدولة يمكن الحكومة أن تقف على جوانب القوة والضعف فيها مما يسهل عليها التراجع فيما بعد عن تنفيذ بعض السياسات أو تعديلها .

ج- المستوى البيروقراطى : -

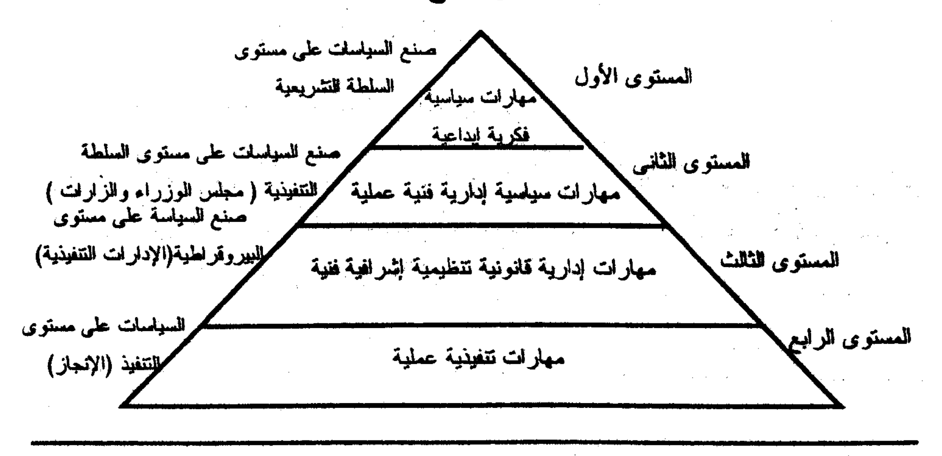
وهو يمثل التطبيق الفعلى لتنفيذ السياسات على مستوى كل وزارة حيث يقدم الإداريون النصيحه إلى الوزير المختص لكى يصنع قرارة .

د- المستوى الفنى :-

ويتمثل فى مجموعة الإجراءات التى يتبناها المواطنون لوضع السياسات الإدارية موضع التنفيذ هذا ويظهر الشكل التالى ملخصا" لنقاط السابقة .

شكل رقـــم (٧)

مدخل المستويات فى ضع السياسات العامة[1]

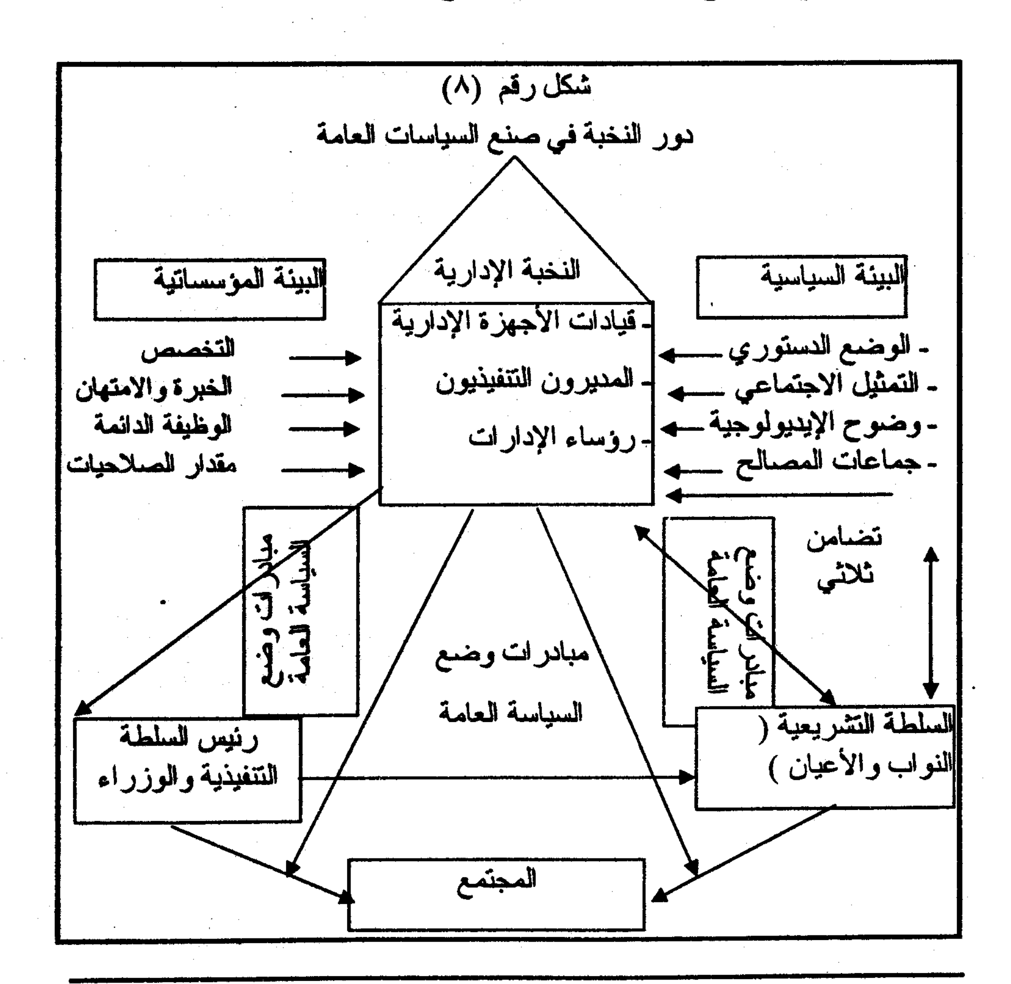


(١) د. موفق حديد محمد – ادارة الاعمال الحكوميه – مرجع سبق ذكره – ص ٢٤١

2- نظرية القيادة :-

تفترض تلك النظرية بأن المجتمع غير متمكن من تقديم سياسات عامة لذا يتولى أمر وضع تلك السياسات تلك النخبة القيادية التى تمتلك الرؤيا والممارسة والطموح لتقوم بتقديم التوجيهات اللازمة لصنع السياسات العامة وتمثل السياسات التى يقترحونها القيم التي يضعونها والخبرات التى يمتلكوها .

والشكل التالي يوضح دور النخبة فى صنع السياسات العامة (1)



(1) د. موفق حديد محمد – إدارة الأعمال الحكومية – مرجع سبق ذكره ص 243 .

وإذا ما لخصنا الكيفية التى تؤثر بها اللجنة فى اقتراح السياسة العامة فسنجدها كالاتى:-

1- أنه فى بعض الدول تحاول النخبة القيادية أن تحتوى جماعات المصالح أو جماعات الضغط المختلفة وأن نجعل منها سلاحا" تستخدمه فى الوصول إلى أغراضها .

2- أن التنافس الذى يتم بين فئات النخبة القيادية يجعل من يصل منها إلى السلطة قادرا" على فرض اتجاهه وبرنامج السياسة العامة الذى يتبناه على النحو الذى يودة .

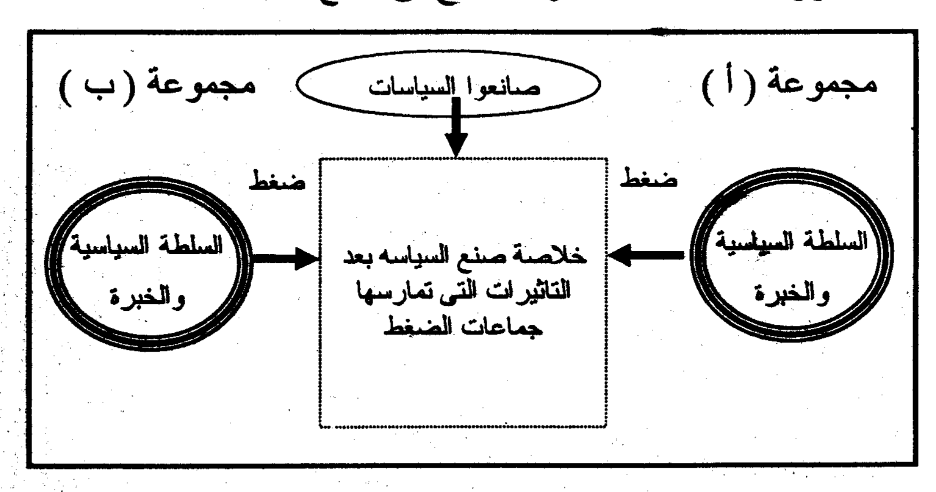
3- أن النخبة القيادية تستطيع أن تستخدم نفوذها وتأثيرها فى مواجهة السلطتين التشريعية والتنفيذية معا" فتلجا إلى أسلوب المناورة مع السلطة التشريعية وإلى أسلوب الضغط بقوة الرأي العام مع السلطة التنفيذية .

3- نظرية جماعات الضغط والمصالح (*) :-

ونفترض تلك النظرية أن هناك اقتران بين جماعات الضغط والمصالح " والمؤسسات العسكرية والبنوك والمحامين ورجال الأعمال ....." وبين السلطة التشريعية التى تصنع القوانين الأمر الذى يجعل لهذه الجماعات دور كبير فى صياغة السياسة العامة والشكل التالى يسهم فى إيضاح ذلك المعنى .

(*) هذه الجماعات هى جماعات ذات طبيعة مهنية أو نقابية أو مصلحية متخصصة تسعى إلى دعم مصالحها وهى تشدد الضغط وتركزه فى هذا النطاق .

شكل رقـم (٩)
دور جماعات الضغط والمصالح فى صنع السياسات العامة



- **اما عن الكيفية التى تؤثر بها جماعات المصالح فى وضع السياسة العامة فإنها تتركز فيما يلى :-**

1- أن الضغط قد يمتد إلى الجهاز التشريعى من خلال النواب الذين يتولون تمثيل هذه المصالح ومن خلال عمليات المساومة قد يتم الوصول إلى اتفاق يرضى تلك الجماعات .

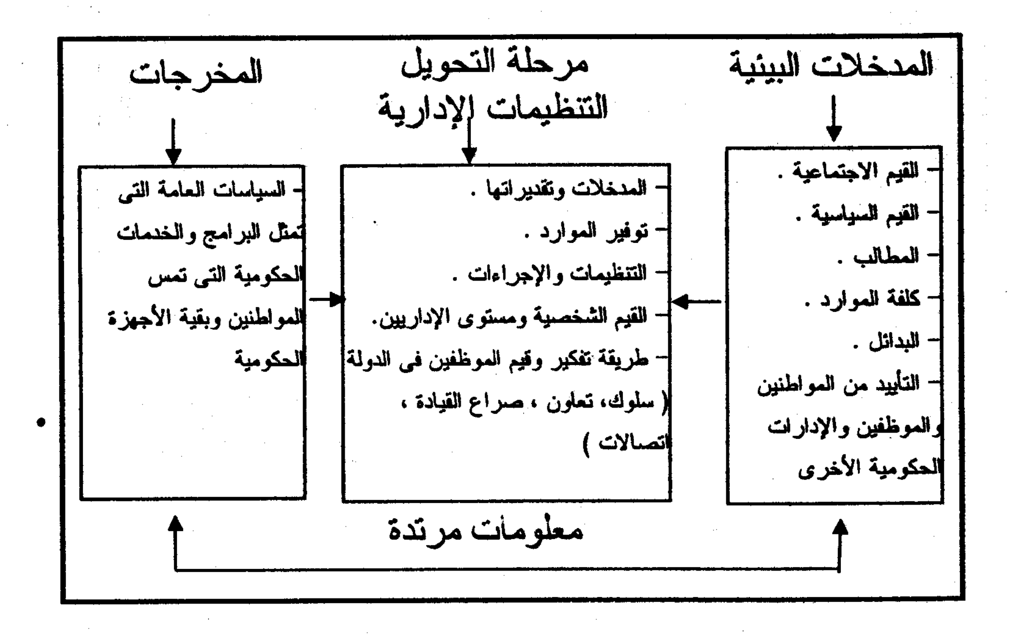
2- الضغط على الجهاز التنفيذى فى المراكز والقطاعات من شأنه أحداث ردود فعل مباشرة وقوية على تنفيذ أهداف السياسة العامة للدولة .

4- نظرية النظام المتكامل :-

تفترض هذه النظرية أن النظام السياسي يتكون من مجموعة من العمليات المترابطة والمؤسسات والهياكل التى تقع عليها مسئولية صنع وتوزيع السياسات العامة على المجتمع وتشمل هذه المؤسسات التشريعية والأحزاب السياسية والأجهزة الإدارية وجماعات الضغط وأصحاب المصالح ويكون كل نوع من هذه المؤسسات معتمدا" على الآخر فى البدائل المطروحة والتحدى القائم وهذه المؤسسات لا تعمل فى فراغ بل

أنها تؤثر وتتأثر بالمؤسسات الأخرى والشكل التالى يسهم فى إيضاح ذلك المعنى .

شكل رقم (١٠)
مدخل النظام السياسي لصنع السياسات العامة



5- نظرية شبكية السياسة العامة :-

تقوم هذه النظرية على أساس تصنيف عملية صنع السياسات العامة إلى أنواع متعددة حسب العلاقة بين ظاهرتين أساسيتين هما :-

أ- مدى استجابة السياسة الحكومية للمصلحة العامة ومدى تكيفها للمجتمع .

ب- مدى الالتزام بالقانونية والاعتناق الايديولوجى للسياسات العامة من قبل صانعي السياسة .

ونتيجة للتفاعل بين هاتين الظاهرتين ينتج لدينا خمسة أنواع من الموظفين الحكومين الذين يلعبون دورا" هاما" فى صنع السياسة العامة وهم :-

أ- الإداري المحافظ :-

وهو الذى يقوم بتطبيق القوانين القائمة بصورة فاعله لتعزيز قدرة المنظمة وبرامجها مع تجنب وضع برامج جديدة أو مسئوليات جديدة .

ب- الإدارى المنطقي :-

وهو ذلك الشخص المطيع لأوامر رؤسائه السياسون حيث تكون ظاهرة التجاوب عندة عالية بينما ظاهرة التوجية منخفضة نظرا" لكونه منفذ للسياسة العامة وغير صانعا" لها .

ج- الإدارى الملتزم :-

وهو ذلك الشخص الذى يكون التوجيه لدية عاليا" والتجاوب منخفض حيث يميل هؤلاء الموظفين إلى استغلال مناصبهم لتبنى برامج جديدة والتأثير على القرارات التى تتخذها المنظمة لوضع سياسة معينة .

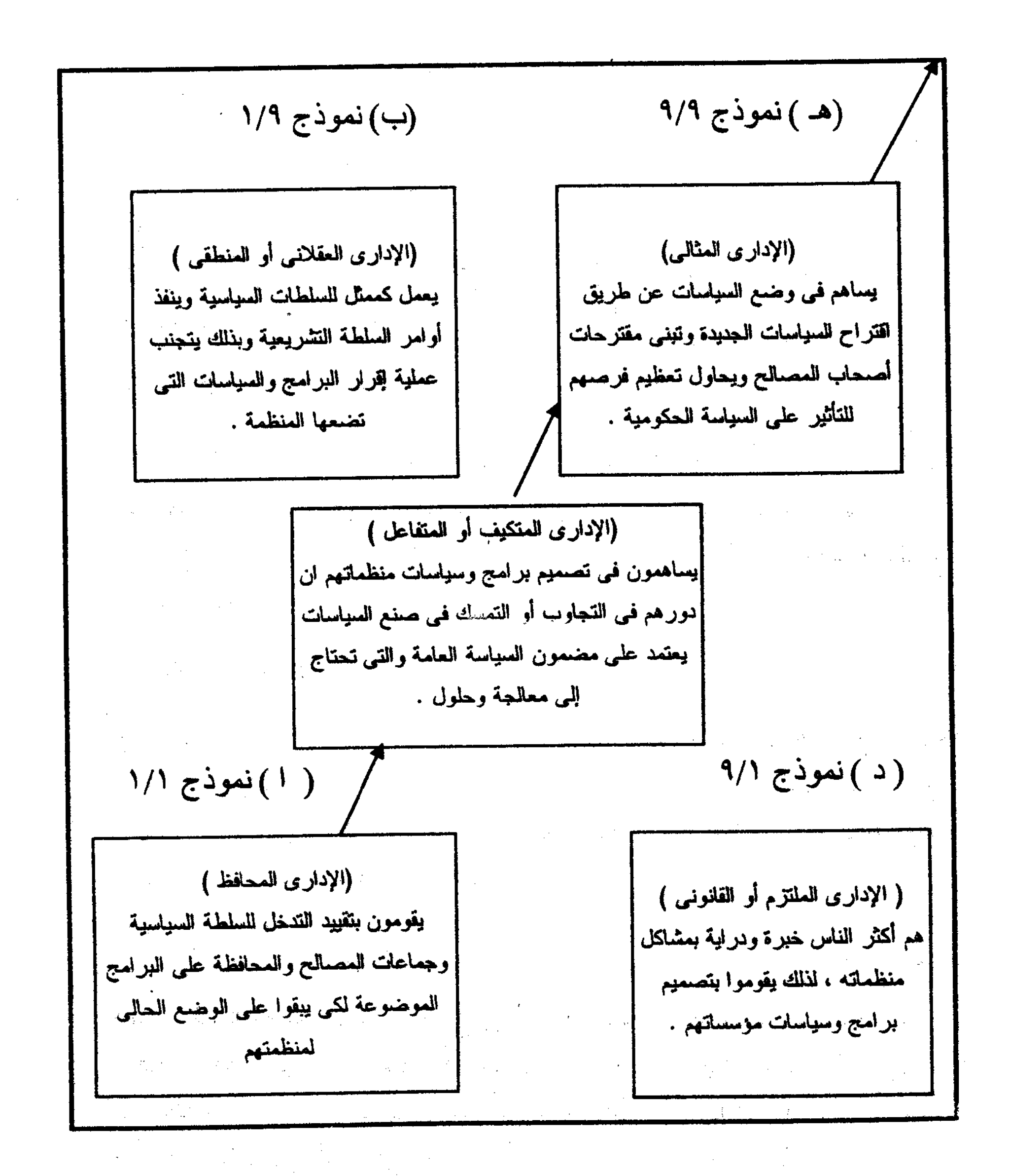
د- الإدارى المتكيف : -

وهو ذلك الشخص الذى يجمع بين التجاوب والقانونيه وهو عادة يتمسك بسياسة معينة وعندما يطلب منه رؤساؤنه السياسيون أن يتبنى التغيير فإنه يستخدم خبراته الإدارية الطويلة كوسيلة للمساومة والتأثير على تبنى سياسة معينة .

هـ- الإدارى المثالى :-

وهو ذلك الشخص الذى يجمع بين التجاوب والتمسك بالسياسه العامه وهو لا يضحى بالاستجابة على حساب القانونية وهذا النوع من الموظفين لا يرفض مقترحات أفراد مجتمعة بل يقوم باختبار أفكاره وأفكار الأخرين أملا فى الحصول ىعلى افكار جديده تجمع بينهما" ويلخص الشكل التالى ما سبق إيضاحه

شكل رقـم (١١)
شبكة صنع السياسات العامة[١]



(١) المرجع السابق – ص ٢٤٨

عوامل نجاح السياسة العامة : -

أن نجاح السياسة العامة يستلزم توافر مجموعة من العناصر هي :-

أ- تفسير السياسة : -

وهذا يعنى ضرورة أن تكون السياسة العامة واضحة ولا تحتوى على أى لبس أو غموض وذلك لاحتمال ظهور بعض المشكلات خلال عمليات التنفيذ وكذلك عند وصف المشكلات حيث يجب أن يكون تحديد المشكلات واضحا" بشكل لا يعانى منه المنفذون عند تفسير السياسة العامة .

ب- توفير الموارد :-

فالسياسة العامة لا تحقق بالامانى ولكن يجب توفير الموارد اللازمة لتحقيق أهداف السياسة العامة وهنا يلعب المنفذون دورا" مزدوجا" فعليهم أولا" تقدير المتطلبات المالية من السلطات العليا ثم عليهم ثانيا" تجهيز الخطط التفصيلية لاستخدام تلك الموارد .

ج- تنسيق الجهود :-

وهنا تظهر الحاجة إلى مدخل النظم والذى يمثل شبكة متداخلة من الأجزاء التى تتفاعل عملياتها مع بعض لكى تسهم فى نجاح السياسة العامة فتكون خطوط الاتصالات واضحة لايصال السياسة بأبعادها الكاملة كما يجب ان تكون الإجراءات والتعليمات الخاصة بل جزء واضحة أيضا" .

د- الإسناد السياسي :-

بمعنى ان تنفيذ السياسة العامة يستلزم توافر الاجماع على أهداف تلك السياسة من كافة الأفراد والجماعات والمجموعات داخل وخارج الحكومة .

هـ- بيئة اجتماعية واقتصادية مشجعة :-

ونحن هنا ننظر إلى البيئة الخارجية والتى تقع خارج سيطرة الجهاز الحكومى وتستطيع التأثير على نجاح السياسة العامة حيث يستلزم الأمر أن تكون هذه العوامل من القوى المشجعه وغير المحيطة لتنفيذ السياسة .

العوامل التى تحد من نجاح السياسة العامة [1]

1- عدم وجود ما يسمى بالسياسة المثلي بتعبير مطلق خصوصا" عند التعامل مع مشاكل عالمية أو اقتصادية معقده .

2- أن العديد من السياسات العامة لا تبدو هامة الا فى نظر واضعيها أو من لهم المصلحة فى ذلك .

3- غالبا" ما يكون لبعض العوامل المؤثرة فى اختيار سياسة ما صغيرا" وقت صياغة هذه السياسة بحيث يمكن أهملها ولكن هذه العوامل تصبح عظيمة الاهمية بعد وضع هذه السياسة فى حيز التنفيذ .

4- أن المتغيرات التى تؤخذ فى الحسبان عند وضع السياسات ليست ثابتة ولكنها تتغير بصورة مستمرة وما كان صحيحا" وقت صياغة السياسة قد لا يصبح كذلك فى المستقبل القريب .

5- أن تصور وجود ضرورة لتبنى سياسة ما قد يكون خاطئا" كما" أو كفيا" فالسياسات هي صدى للاحتياجات وبعض هذه الاحتياجات قد يبدو أكثر أهمية من غيره ليس لأنه كذلك بل لأنه يخص فئات أو جماعات من الناس أكثر قدرة من غيرها فى التأثير على القرار السياسي بطرق مشروعه أو غير مشروعه .

---

(1) د. محمد عبد الفتاح وآخرون – **الإدارة العامة** – مرجع سبق ذكره – ص 172 - 173 .

طبيعة الظروف البيئية وأثرها على تنفيذ السياسة العامة [1] :-

وهنا يتم التفرقه بين الحالتين التاليتن :-

أ- فى حالة الظروف البيئية الطبيعية .

ونحن نقصد بتلك الظروف التي كانت تحيط بالسياسةالعامة عند إعدادها حيث أنه فى حالة ثباتها فلن يحدث أى تغيير جذرى على السياسة العامة وخصائصها وأهدافها .

ب- فى حالة الظروف غير الطبيعية :-

يتأثر تنفيذ السياسة العامة بطريقة أو بأخرى كما يلى :

1- أن الأهداف حتما" سوف يتم تغيرها .
2 - أن وجهه استخدام إمكانيات الدولة ومواردها لابد أيضا" أن تختلف
3- أن الضغوط المصلحية وضغوط القوى السياسية والحزبية ربما تتوقف تماما" .
4- أنه يصبح من الضرورى تعئبة الرأي العام وراء السياسة العامة فى خطوطها وأهدافها العريضة .
5- أن الحكومة وهى تنفذ السياسة العامة فى إطار بعض الإجراءات الاستثنائية يجب أن يكون ماثلا" في ذهنها أنه بمجرد انتهاء مسببات الأزمة فإن الأمور لابد أن تعود إلى سيرتها الأولى .

الفصل الرابع
البـــيروقـــراطـيه

الفصل الرابع
البيروقراطية

تحدثنا فى الفصل السابق عن احد ادوات التخطيط إلا وهى السياسات والان وفى معرض حديثنا عن السياسات **سوف نلقى الضوء على الكيفية التى يتم بها تنفيذ هذه السياسات إلا وهى الإجراءات ولما كان الحديث** عن الإجراءات فى معرض الإدارة العامة لا يختلف عنه فى معرض إدارة الأعمال غير أن الاختلاف كل الاختلاف هنا فى ضخامة الإجراءات وأزدياد درجة تعقدها وهذا هو ما سوف نطلق عليه لفظ البيروقراطية ... فما هى البيروقراطية أذن؟

- **مفهوم البيروقراطية :-** حتى يمكننا أن ندرك مفهوم البيروقراطية لابد من الإشارة إلى أن الأثار التى تحدثها المنظمات الكبيرة الحجم فى المجتمعات الحديثة أدت إلى اللجؤ إلى ما يسمى **بالهيكل البيروقراطى** فهذه المنظمات تتميز بتعقد المشاكل التنظيمية والإدارية التى تواجهها فمن ناحية نجد أن العمل الواحد يقسم إلى أجزاء صغيرة ويؤدية مجموعة من الأخرون ومن ناحية أخرى تضم المنظمة مستويات إدارية متعددة وهذا التقسيم الوظيفى وهذا التعدد فى المستويات الإدارية يجعلان عملية الاتصال أفقيا" ورأسيا" فى منتهى الصعوبة يضاف إلى ذلك أن العلاقة بين الرئيس والمرؤوسين تصبح غير شخصية وغير مباشرة وبالتالى يصبح من الضرورى وجود لوائح ونظم وقواعد تحكم عملية تحديد الخطوط الفاصلة بين مختلف التخصصات ضمانا" لعدم حدوث التضارب والاحتكاك بين الوحدات المنظمة ويصبح من الضرورى وجود مسالك محددة للاتصال الرسمى تحددها الإدارة العليا للمنظمة وبهذا تتجرد الوظائف من شتى المؤثرات الشخصية التى قد تؤثر سلبا" فى طرق إدائها ومن هنا تنشيء البيروقراطية ... فما هى البيروقراطية .

- البيروقراطية من الناحية اللغوية مركبة من شقين الأول هو Bureau وتعنى مكتب والثانية Cracy وتعنى القوة **أى أن كلمة Bureaucracy تعنى قوة المكتب وبمعنى أشمل تعنى الأفراد الذين يتولون الوظيفة التنفيذية فى الدولة .**

- وقد عرفت **دائرة المعارف البريطانية** البيروقراطية بأنها " العمل المكتبى الذى يتسم بدرجة عالية من التركيز ويسطر عليه مجموعة من الإجراءات والقواعد الرسمية ".
- ويعرض معجم ويستر عدة تعاريف للكلمة تصلح لاستعمالات مختلفة منها .

أ. مجموعة من الموظفين الرسميين .
ب. تركيز السلطة فى المكاتب الإدارية .
ج. الروتين غير المرن .
د. الإدارة الحكومية عن طريق المصالح والإدارات التى يعرفها مجموعة من الموظفين يحكمهم روتين غير مرن.

- أما مفهوم العلمى للبيروقراطية فإنه غير محدد تحديدا" قاطعا" حيث قد تناوله الكتاب من زوايا متعددة تذكر منها ما يلى :-

- **استخدم موسكا** مصطلح البيروقراطية للإشارة إلى نمط معين من السلطة الحاكم للدولة حيث قسم نماذج الحكم إلى أثنين هما :-

أ. **النموذج الاقطاعى** حيث تكون الدولة الحاكم بسيطة البناء يمارس أعضاؤها السلطة بصفة شخصية ومباشرة .
ب. **النموذج البيروقراطى** وهنا تمارس الطبقة الحاكمه – الحكم من خلال وظائف تنظم فى منظمات وتنفصل عن أشخاص من يستغلونها إلى حد كبير ويقوم بهذه الوظائف موظفون عموميون مأجورون .

- أما **فيشيلز** فقد استخدم مصطلح البيروقراطية للدلالة على السيطرة والنفوذ الذى يمارسه الموظفون العموميون الذين توظفهم المنظمات الكبرى بناء على مهاراتهم التخصصية وقد انتهى فى تحليله إلى ثلاثة نتائج هامة هى :-

١. ان ظهور البيروقراطية جاء نتيجة لحاجة التنظيمات إلى فئة من الموظفين والقادة المتخصصين فى مجالات النشاط المختلفة لتلك التنظيمات .

٢. أن البيروقراطية هى ظاهرة حتمية فى كل التنظيمات مهما كانت نوعياتها إلا أنها دائما" ما تزدهر نتيجة لحاجة التنظيمات الكبرى إلى وجود قلة متخصصة تشغل مراكز القيادة والتوجية وأغلبية تخضع للأحكام الإدارية لهذه القلة .

٣. أن الإتجاه الأوليجاركى (*) جاء نتيجة لثلاثة أمور هى :-

أ. تضخم حجم الذين ينتمون إلى التنظيم .

ب. تعقد المشكلات التنظيمية وظهور الحاجة إلى الخبرة الفنية المتخصصه .

ج. التسلسل الرئاسى والاتصال المباشر بين القادة عند القمة.

- أما **علماء الاجتماع** فأنهم يرون أن البيروقراطية هى تلك الظاهرة التى ترافق التنظيمات الكبيره الحجم والمعقدة دون أن يكون لذلك مدلولات إيجابية أو سلبية .

- **وفكتور تومسيس** Victor Thompson [1] عرف البيروقراطية على أنها " نظام دقيق جدا" لتسلسل السلطة وتقسيم العمل "

- **أما ريتشارد هولا** Richard H. Hall فقد نظر إلى البيروقراطية من زاوية الخصائص حيث أوضح أن هذه الخصائص هى :

أ. تسلسل سلطوى دقيق التعريف .

ب. تقسيم العمل على أساس التخصص الوظيفى .

ج. نظام من الإجراءات التى تتعلق بأوضاع العمل .

د. اللا شخصية فى العلاقات بين الأفراد داخل التنظيمات .

ه. نظام من القواعد يغطى حقوق شامل الوظيفة وواجباتها .

و. اختيار الموظفين وترقيتهم على أساس المؤهلات الفنية .

(*) يقصد بالاوليجاركية : وجود- قلة فى القمة تحكم الأغلبية فى باقى المستويات التنظيمية .

1) Victor A . Thompson Mocern Organization New York Alfred A. Knopf Inc 19,1 pp 3-4 .

(**) سوف نعود لشرح نظرية ماكس فيبر فى الصفحات القادمه بشئ من التفصيل

- أما ماكس فيبر(**) فهو يرى أن البيروقراطية هى " قوة ترشيدية لأنها تسعى إلى ضبط عالمها الخاص بطريقة منهجية فريدة فى حدود قواعد ثابتة ومحددة وإجراءات تطبق فى جميع الحالات والمواقف المحتملة ".
- ويرى بيتر بلاو Peter Blau أن البيروقراطية ليست مقصورة على الأجهزة الحكومية العسكرية أو المدنية بل أنها تتواجد أيضا" فى قطاع الأعمال وفى الاتحادات والكنائس والجامعات .

ومن كل ما سبق يمكن الإشارة إلى مجموعة الاستعمالات لمفهوم البيروقراطية نذكر منها ما يلى :-

١. قد ينصرف مفهوم البيروقراطية إلى أنه تكوين حكومى سياسى بطبيعته.
٢. قد يستخدم مفهوم البيروقراطية ليعنى مجموعة الأنشطة المقدمة التى لا قيمة نقدية لها فى السوق .
٣. قد تعنى البيروقراطية الدور الممارس من قبل الموظفين العموميين فى إطار النظام السياسى للدولة .
٤. قد تعنى البيروقراطية مجموعة الإجراءات التى يجب أتباعها فى مباشرة العمل الحكومى بصورة عامة .
٥. قد تعنى البيروقراطية النظام الإدارى فى مجملة وما يتسم به من ضخامة وتعقد فى الإجراءات .

أما نحن فى هذا المؤلف فأننا نظر إلى البيروقراطية على أنها "مجموعه الإجراءات المطولة والملزمة حرفيا" باللوائح والقوانين بحيث تنعدم اعتبارات العاطفة والاتصال الشخصى ويتحول الاهتمام إلى التركيز على المسائل المادية فى العمل .

نظرية البيروقراطيه لمكس فيبر :-

- **منطوق النظرية :-**

أنه يمكن إدارة المنظمات على أساس غير شخصى يتمثل فى ذلك القوة الترشيدية التى تسعى إلى ضبط عالمها الخاص بطريقة منهجية فريدة تطبق فى جميع الحالات والمواقف المحتملة .

الافتراضات التى تقوم عليها النظرية :-

١. أن الإدارةالعسكرية التى تدار بطريقة الأمر ويتحرك الأفراد داخلها وفق تعليمات محددة مفروضه عليهم سلفا" يمكن أن تنجح فى جميع المجالات بما فى ذلك المجال الحكومى .
٢. أن النجاح فى المنظمات كبيرة الحجم يتوقف بصفة أساسية على طبيعة التنظيم المحكم والذى لا يلقى بالا" بالنواحى الأنسانية .
٣. انه يجب عند وضع مجموعة القواعد الخاصة بالتنظيم المحكم مراعاة صعوبة تسرب الضعف البشرى إلى هذه المنظمات .

أهداف النظرية :-

تهدف هذه النظرية إلى تحقيق النمط المثالى للتنظيم وذلك للأسباب التالية [1] :-

١. أن هذا النمط – النمط البيروقراطى – يعتبر نمطا" موضوعيا" لأن العمل فيه يتم على أساس المعرفة المتخصصة فالموظفون يعملون على ضوء ما يؤدى فعلا" وليس على ضوء من الذى أداها .

٢. أن هذا النمط يعتبر نمطا" رشيدا" ومستقرا" لأن علاقات العمل تتم بطريقة رسمية حيث يعهد لكل عمل إلى مكتب أو إدارة محددة وذلك على نحو يضمن عدم الأزدواج فى الأعمال أو حدوث التنازع كما تتحدد السلطة والمسئولية بشكل متوازن .
٣. ان هذا الشكل يعتبر شكلا" مستقرا لأن كل وظيفة فيه تتضمن مجموعة من الواجبات النمطية التى يجب أن تؤدى مقابل مجموعة من المزايا يتحصل عليها من يؤديها ويصبح أى عمل وظيفة إذا استوفى هذا الشرط .

هذا يلاحظ أن تحقيق هذا النمط المثالى يتضمن ثلاثة أبعاد وهى [٢] :

---

(1) د . منى احمد محمود – **مقدمة فى الإدارة العامة** – مرجع سبق ذكره ص ٤٠٦ .
(2) د. على الشريف – **ادارة المنظمات العامه** – مرجع سبق ذكره صـ ٣١٨وما بعدها

البعد الاول علاقات السلطة :

وهنا ينظر فيبر إلى الأساس الذى تقوم عليه السلطة حيث فير بين ثلاثة أنواع من هذه المصادر وهى :

١. **السلطة البطولية :** وهى تلك القوة التى تحصيل عليها الفرد كنتيجة لامتلاكه قدرات ومواهب شخصية نادرة يستطيع من خلالها إذ عان أفراد آخرين ليصبحوا تابعيين له وبقاء التنظيم هنا يكون مرهون بوجود ذلك القائد الأسطورى ومن ثم فإن بناء علاقات السلطة فى التنظيمات الاجتماعية حول مفهوم السلطة البطولية ينتهى بها إلى التفكك والأنهيار .
٢. **السلطة التقليدية :** وهنا يلاحظ أن التمتع بالسلطة لا يكون على أساسى القدرات أو المواهب التي يتمتع بها حائز السلطة بل بناء" على مكانه اجتماعية يحددها العرف الاجتماعى مثل السن أو القرابة أو الجنس . كما يمكن أن تأتى السلطة هنا من خلال التزام القائد الجديد بنفس المنهج الذى كان يسير عليه القائد البطولى وعادة ما يترتب على هذا النوع من مصادر السلطة العديد من الصراعات التي تهدد بقاء التنظيم نفسه .
٣. **السلطة القانونية :** وتستند السلطة هنا إلى أسس موضوعيه ورشيده وحائز هذه السلطة يمارسها انطلاقا" من المركز الوظيفى الذى يشغله فى التنظيم وهذا النموذج يعتبر أيضا" قانونيا" لأن السلطة فيه تمارس من خلال نظام للقواعد والإجراءات المرتبطة بالمركز وليس بالفرد الذى يشغله هذا

ويوكد فيبر فى نظرية السابقه على ما يلى :-

- أنه من النادر أن توجد هذه النماذج بصورتها الخالصة فى الواقع فغالبا" ما يختلط بعضها البعض.
- أن نموذج السلطة القانونية الرشيدة والذى أدى إلى ظهور النظام الإدارى البيروقراطي لا يوجد فقط فى أجهزة الدولة ولكنه ينشر فى جميع مجالات النشاط الإنسانى .

البعد الثاني خصائص التنظيم البيروقراطي :-

وهنا يلاحظ أن التنظيم البيروقراطي عند فيبر أنما خلق لأنجاز غايات محددة وذلك من خلال مجموعة من الوسائل الموضوعة في شكل إجراءات ولوائح تم اختيارها على أساس أنها أفضل الوسائل اللازمة لأنجاز تلك الغايات ومن ثم فالتنظيم البيروقراطي عند فيبر يتميز بما يلي :-

١. التحديد القاطع للواجبات والمراكز فكل فرد في التنظيم يشغل مركز معينا" وهذه المراكز تكون محددة بطريقة قاطعة وليس لأي فرد في التنظيم حق الأدعاء بافضليته لعمل معين إلا إذا كانت مؤهلات الفرد وقدراته تناسب هذا العمل .
٢. أن العلاقات داخل التنظيم تكون علاقات بين المراكز وليست بين الأفراد الشاغلين لهذه الوظائف .
٣. ان لكل عمل في التنظيم طريقة محددة لدائه تنبغي أن يتمسك بها جميع الأفراد وهذه الطرق يعبر عنها في شكل قواعد وإجراءات مكتوبة ومحددة تحديدا" قاطعا" .
٤. يقوم التنظيم البيروقراطي على درجة عالية من التخصص الوظيفي ومن ثم فإن اختيار الأفراد لتولي المركز يكون على أساس الخبرة الفنية والإدارية أي أن التعيين يتم طبقا" لاختبارات الكفاءة .
٥. ان شغل الوظائف في التنظيمات البيروقراطية يكون على أساس التعيين وليس بالانتخاب .
٦. أن جميع عمليات الاتصال وجميع قواعد وإجراءات العمل في النظام البيروقراطي يجب أن توضع في شكل رسمي مكتوب .
٧. أن الوظيفة التي يشغلها الموظف في التنظيم البيروقراطي تمثل فهم رئيسه له ومن ثم لا يجوز الجمع بينها وبين مهنة أخرى.
٨. أن هناك تدرج هرمي للسلطة يضمن رقابة المستويات الأعلى على المستويات الأدنى وهذه السلسلة تحدد كل فرد من هو رئيسه المباشر ومن هم الأفراد التابعيين له كما تظهر حدود السلطة الممنوحة لكل فرد .

٩. ضرورة فصل الإدارة عن الملكية ومن ثم يصبح حتما" الاعتماد على استخدام المدير الذى يحترف الإدارة كما ينبغى الفصل بين الأموال العامة والملكية الشخصية للموظف العام .

العد الثالث مركز الموظف فى التنظيم البيروقراطى :-

يتحدد مركز الموظف فى التنظيم البيروقراطى على النحو التالى:

١. الولاء التام للوظيفة ومصلحة العمل حتى لو تعارض ذلك مع مصلحته الشخصية .
٢. يتدرج الموظف البيروقراطى فى سلم الوظائف ويتعبر هذا التدرج أساس تطوره الوظيفى .
٣. يحتفظ الموظف البيروقراطى بوظيفتة مدى الحياة مالم توقع عليه. عقوبات تأديبية كما يتقاضى مرتبا" ومعاشا" عند التعاقد .
٤. يتمتع الموظف البيروقراطى باحترام وأهمية مصدرهما قواعد ترتيب الوظائف والقواعد التى تحرم إهانة الموظف أو مخالفة أوامره .
٥. ضرورة حصول الموظف على التدريب الكافى الذى يجعله قادرا" على أداء عمله بالكفاءة المرجوة منه .

تقيم نظرية فاكس فيبر :

المزايا : يحقق استخدام النموذج البيروقراطى حسب توقعات فاكس فيبر المزايا الآتية :

١. الدقة
٢. السرعة
٣. الوضوح
٤. الخضوع الكامل للرؤساء
٥. المعرفه الكاملة بالمستندات
٦. الاستمرار
٧. الوحدة
٨. تخفيض الاحتكاك بين الأفراد
٩. تخفيض التكلفة الإنسانية والاقتصادية للعمل

العيوب : وعلى الرغم من الإيجابيات السابقة فإن النموذج البيروقراطى يعاب عليه ما يلى :-

١. يؤدى إلى إهمال الفرد ومعاملته على أنه آلة وإغفال الطبيعة النفسية والاجتماعية للإنسان .
٢. أن البيروقراطية تعالج التنظيم كنظام مغلق دون الاخذ فى الاعتبار المؤثرات الخارجيه التى قد تحبط هذا التنظيم .
٣. هناك تعارض بين بعض المبادىء التى يقوم عليها النموذج البيروقراطى مثل التعارض بين مبدأ الكفاءة ومبدأ الترقية بالأقدمية والتعارض بين مبدأ اتخاذ الخبرة والتدريب لاختيار الوظيفة ومبدأ التدرج الهرمى .
٤. أن الرغبة القوية فى السيطرة على سلوك العاملين قد تؤدى إلى مجموعة من النتائج منها :
- تقليل مدى العلاقات بين أعضاء التنظيم حيث تصبح العلاقات أساسا" بين الوظائف وليس بين الأفراد شاغلى تلك الوظائف .
- يصبح أساس اتخاذ القرارات هو عملية تقسيم الموضوعات إلى فئات أو طبقات لكل فئة أو طبقة حل معين تدرب عليه عضو التنظيم .
- تصبح القواعد والإجراءات الرسمية أمرا "طبيعا" بالنسبة للأفراد وهنا تتم عملية اكتساب لتلك القواعد والإجراءات لتصبح الأساس العادى لتصرف الفرد .

وهذه النقاط تشكل فيما بينها جمودا" للسلوك الوظيفى وهذا الجمود قد يحقق أهداف التنظيم البيروقراطى ولكنه يؤدى إلى نتائج عكسية غير متوقعة وهى مزيد من المتاعب والصعوبات لجهود المتعاملين فى المنظمة .

٥. أن المغالاة فى الأشراف والرقابة فى المنظمات البيروقراطية يؤدى إلى الإخلال بالتوازن التنظيمى وذلك على النحو التالى:

أ. أن رغبة الإدارة العليا للمنظمة أحكام الأشراف والرقابة تؤدى إلى تطبيق قواعد وتعليمات صارمه .

ب. هذه القواعد تؤدى إلى تخفيض الشعور بعلاقات السلطة حيث يخضع الجميع لذات القواعد .

ج. يترتب على ذلك أن يميل الأفراد إلى قبول سلطة المشرفين بحكم مراكزهم وهذا يؤدى إلى تقليل حدة الصراع ومن ثم يزيد من الميل إلى تدعيم تلك القواعد .

هذا يلاحظ أن النقاط السابقة قد ترضى الإدارة ولكنها تحقق نتائج سلبية منها [1] :-

- إن القواعد واللوائح السابقة لا تحدد للفرد ما هو غير مرغوب فيه فقط ، بل تحدد أيضا" ما هو مطلوب منه كحد أدنى . وبمرور الوقت ، يصبح الأفراد أكثر ارتباطا بهذا الحد الأدنى ، دون محاولة لزيادة كمية العمل .
- تفسر الإدارة التزام الأفراد بالحد الأدنى للعمل المطلوب منهم على أنه فشل أو تقاعس من جانبهم . وهذا يدعو الإدارة إلى زيادة الرقابة وتدقيق الأشراف ، ووضع المزيد من القواعد الرقابية .
- تؤدى زيادة الأشراف والرقابة إلى جعل علاقات السلطة أكثر وضوحا" وأكثر قوة ، إذ يدرك الأفراد أنهم موضع سيطرة واستغلال المستويات العليا . وهذا يؤدى إلى التوتر والصراع الداخلى ، الذى ينتهى باختلال التوازن التنظيمى .

٦. أن التنظيم البيروقراطى باتجاهه نحو التخصص ، يسعى إلى تفويض السلطة فى الحدود التى تتطلبها ممارسة واجبات العمل المتخصصة فى الأجزاء المختلفة من التنظيم . هذا التخصص الذى قصد منه بداية زيادة تدريب الأفراد وزيادة خبراتهم ، يؤدى فى النهاية إلى نتائج ضارة غير مقصودة منها :

- تكوين النظرة الضيقة المحدودة بالنطاق التخصصى الذى يمارسه الأفراد والأقسام المختلفة ، حيث ينحصر الاهتمام فى هذه الأهداف القطاعية . أما مدى تعارض

---

(١) د. على شريف – المرجع السابق ص ٣٣٣- ٣٣٤ .

هذه الأهداف مع أهداف الأقسام الأخرى ، أو مع الهدف الكلى للتنظيم ، فإنه يخرج عن مجال اهتمام العاملين ، كما يخرج – وهو الأهم – من نطاق مسئوليتهم التخصصية . وهنا يفتقد التنظيم النظرة الشاملة .

- حيث أن الأعمال المتخصصة تحكمها لوائح وإجراءات محددة ، فإن تمسك الأفراد بهذه اللوائح ، وطول تعودهم على اتباعها ، يجعل من هذه اللوائح أهدافا فى حد ذاتها . وهنا تختلط الوسائل بالغايات . بمعنى أن تلك الإجراءات التى وضعت أساسا كوسيلة لتنفيذ أهداف التنظيم ، تصبح هى الهدف الذى يتمسك به العاملون .

النظريه البيروقراطيه الحديثه لدونز Downs [1]

- **منطوق النظرية :**

أن سلوك أعضاء التنظيم ليس محايدا" وإنما هو سلوك ذو فاعليه ملحوظة فى التأثير على أهدافه وعلى أسلوب ممارسه الأنشطة وأداء التصرفات اليومية وهذا السلوك هو نتيجة للتفاعل بين التكوين النفسى والاجتماعى من ناحية وبين طبيعة العمل وطبيعة التنظيم من ناحية أخرى .

فروض النظرية :

١. أن التنظيم يكون تحت سيطرة بعض الموجهين أو المتحمسين فى بداية أنشاؤه مهما كانت الطريقة التى أنشىء بها [*]

(*) يرى دونز أن التنظيمات البيروقراطية تنشأ بطريقة من الطرق الأربع التالية :

أ- تجمع عدد من الأفراد حول زعيم أو قائد بطولى كرغبة منهم فى المحافظة على أفكاره ومعتقداته .

ب- قد ينشأ التنظيم بقرار من فرد أو مجموعة من الأفراد لتأدية وظيفة معينة يعتقدون أنها مفيدة مثل قيام مجموعة من العلماء بتكوين اتحاد يضمهم ويدافع عن مصالحهم .

ج- قد ينشأ التنظيم كنتيجة لانسلاخه عن تنظيم قائم فعلا" .

د- قد ينشأ التنظيم بإرادة بعض الأفراد الذين يرجون لفكرة أو عقيدة معينة .

٢. أن التنظيم البيروقراطى يمر عادة بمرحلة مبكرة من النمط السريع .
٣. أن التنظيم البيروقراطى لابد وأن يحصل على معونة من المجتمع المحيط به حتى يمكنه البقاء .
٤. كلما قل حجم التنظيم البيروقراطى كلما زاد تماسك أعضائه وتحددت أهدافه بوضوح .
٥. إن المتغيرات البيئة الخارجية المحيطة بالتنظيم البيروقراطى تؤثر على نمط انهيار التنظيم .
٦. يتأثر نمط السلوك الشائع فى التنظيم البيروقراطى بسلوك القيادات الموجهة له بدرجة كبيرة .
٧. للتنظيم البيروقراطى ميول طبيعية للنمو والاتساع ، وأنه كلما تقدم العهد بالتنظيم كلما حدث الآتى :-

- تزداد كفاءة التنظيم ، نتيجة تراكم الخبرة والتعلم .
- تنمو نظم القواعد والإجراءات العامة التى تشمل معظم أنشطة التنظيم .
- ينتقل دور الأفراد من مجرد مؤدين لواجبات محددة ، لأفراد محافظين على بقاء التنظيم ، والعمل على نموه ،وزيادة حجمه ودوره .
- تتسع الأنشطة التى يقوم بها التنظيم ، ويتزايد عدد الموظفين .
- يتزايد الوزن النسبى للعاملين فى الجهاز الإدارى إلى إجمالى عدد العاملين .
- تميل نسبة الإداريين إلى زيادة فى التنظيم البيروقراطى.
- يأخذ الطابع المحافظ فى الشيوع ، وتقل الرغبة فى التغيير والمخاطرة .

٨. يستطيع التنظيم تعويض النقص فى الكفاءات التى تتركه عن طريق مزايا الاستقرار أو المركز الاجتماعى ، أو تحسين الحوافز المادية .

٩. يؤدى إلغاء بعض الأنشطة الأساسية التى يمارسها التنظيم البيروقرطى إلى سعيه لاستحداث أنشطة أخرى جديدة ، لكى يتمكن من البقاء والاستمرار .

خصائص التنظيم البيروقراطى فى النظرية الحديثة :-

١. هيكل رسمى للسلطة الرسمية .
٢. هيكل رسمى للخطوط وشبكة الاتصالات فى التنظيم .
٣. نظم شاملة من القواعد والتعليمات الرسمية .
٤. هيكل غير رسمى من السلطة إلى جانب الهيكل الرسمى .
٥. خطوط وشبكات اتصالات شخصية وغير رسمية بين أعضاء التنظيم .
٦. وظائف وأنشطة محددة بشكل رسمى وموضوعى .
٧. ولاء شخصى واندماج فى العمل وبخاصة بين رجال الإدارة العليا .

الموظف العام فى ظل النظرية البيروقراطية الحديثة :-

فى ظل النظرية الحديثة البيروقراطية يوجد خمسة أنواع من الموظفين العموميين هم :

- **المتسلقون :** وهم يركزون اهتمامهم فى الحصول على القوة والدخل السريع والسلطة وبالتالى تتشكل تصرفاتهم وأنماط سلوكهم تبعا لهذه المفاهيم والقيم التى يؤمنون بها .
- **المحافظون :** وهؤلاء يقدسون السهولة فى العمل والأمن والضمان وبذلك فأقصى ما يسعون إليه هو المحافظة على القدر من القوة أو تعظيمها كما يحاول المتسلقون .
- **المتحمسون :** وهؤلاء يخلصون لسياسة أو مفهوم أو مبدأ محدد وبالتالى فهم يسعون إلى القوة والسيطرة كهدف فى حد ذاته وكوسيلة لتحقيق السياسات التى يؤمنون بها .
- **الملتزمون :** وهؤلاء يخلصون لمبادىء أعم وأشمل من المتحمسين ، فهم يخلصون للتنظيم ككل وبالتالى فهم فى سعيهم إلى القوة إنما يعبرون عن رغبتهم فى التأثير على التنظيم ككل.

- السياسيون : وهؤلاء يبدون اهتماما بالمشاكل العامة للمجتمع ولا يحصرون تفكيرهم فى حدود التنظيم فقط . وبالتالى فهم فى سلوكهم إنما يحاولون خدمة المجتمع من خلال توجيه أعمال التنظيم .

وعلى الرغم من هذه الاختلافات الفردية ، فإن دونز يرى أن التنظيم البيروقراطى يضع عليهم ضغوطا لتحويلهم إلى أفراد محافظين فى الأجل الطويل .

أوجه الاختلاف بين النظرية البيروقراطية لماكس فيبر والنظرية الحديثة :

١. أن النظرية الحديثة للبيروقراطية قد أدخلت العنصر الإنساني ، والسلوك البشرى كعنصر أساسى من محددات السلوك التنظيمى .

٢. اعتراف النظرية الحديثة للبيروقراطية لدونز بالتنظيمات غير الرسمية يمثل انحرافا أساسيا" عن خط التفكير الرئيسى للنظرية الكلاسيكية لماكس فيبر ، حيث يوجد عدد من الملاحظات تؤكد على أهمية السلوك الشخصى على أداء التنظيمات البيروقراطية وأهمها ما يلى :-

- تحيز الموظف البيروقراطى للأنظمة والسياسات التى تدعم أهدافه الخاصة ، وتتفق مع تكوينه النفسى والاجتماعى ، كما يحاول تشويه ما يتعارض معها .
- يتجه الموظف البيروقراطى إلى الحديث عن إنجازاته ، فينسب لنفسه أعمالا لم يشارك فيها ويقلل من جهود زملائه ، لرغبته فى إثبات كفاءته ، للحصول على مزايا مادية أو معنوية ، وهو ما يعنى أنه لا يمكن أن يكون رشيدا أو موضوعيا ، كما افترض ماكس فيبر .
- تنافس الأفراد ، وكذلك أجزاء التنظيم ، مع تعارض الأهداف الخاصة بالأفراد مع الأهداف العامة للتنظيم ، مع استعداد الموظف البيروقراطى إلى تغليب مصالحه الخاصة على حساب الأهداف العامة ، وتحمله أكبر قدر من المخاطر والمسئولية إذا حققت أهدافه الخاصة .

- يعاني الموظف البيروقراطي ذو الطبيعة الابتكارية الخلاقة أكثر من زميله الروتيني من الفشل في المنظمات البيروقراطية التقليدية .
- ترفض النظرية الحديثة فكرة أن هناك نمطا" معينا" من السلوك البيروقراطي ينطبق على كل أعضاء التنظيمات البيروقراطية بلا تفرقة .

البيروقراطية والإدارة العامه [1] :-

يتفق علماء الإدارة والاجتماع والسياسة بصفة عامة على أن نظم السلطة العامة ، مهما بلغت ، من الضروري أن تكون لها بنية للإدارة العامة تتفق ومعايير البيروقراطية . فطبيعة أنشطة السلطة العامة تستلزم وجود منظمات إدارية كبيرة لها طابع بيروقراطي يتميز بوجود ترتيبات هيكلية داخلية محددة ، ووجود تخصص وظيفي مصمم تصميما واضحا ، ووجود أنماط ومستويات محددة للتأهيل للانضمام إلى عضوية المنظمة البيروقراطية .

ولا يعني هذا بأي حال أن هناك توحد كامل حتى في الخصائص الهيكلية ، ولكنه يعني فقط أن الأسس التي تقوم عليها كل البيروقراطيات ذات الطابع العام واحدة . أما الخصائص التشغيلية (مجموعة الأساليب والنظم العملية) فلابد وأنها سوف تتباين أو تختلف باختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تعمل فيها المنظمات البيروقراطية العامة ، أو الإطار البيئي الذي تعمل فيه وتتفاعل معه .

وفي هذا الإطار يمكننا تحديد الخصائص الرئيسية للبيروقراطية العامة في الآتي :-

١. أنها نظام بيروقراطي إداري يستهدف تحقيق الصالح العام للمجتمع .
٢. أنها أحدى أدوات الدولة الرئيسية في ممارسة السلطة العامة

---

(1) د. سعيد محمد المصري – اساسيات في دراسة الاداره العامه – مرجع سبق ذكره – ص ٢٥٤-٢٥٦

٣. إنها تضم مجموعة الأساليب والنظم التى تنبثق مباشرة من التركيبة الخاصة للظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية المميزة للمجتمع الذى توظف فيه .
٤. أنها تضم منظمات إدارية كبيرة الحجم تقوم على أسس بيروقراطية ومدعمة من السلطة العامة للدولة .
٥. أنها تخضع لرقابة مباشرة من أفرع السلطة العامة الأخرى للدولة .
٦. أنها تضم كل مستويات النشاط الإدارى المنصبى والإستشارى ، والصناعى والخدمى الذى يقع فى نطاق الفرع الإدارى للسلطة العامة .
٧. والصناعى والخدمى الذى يقع فى نطاق الفرع الإدارى للسلطة العامة أنها تضم أنماط السلوك الرسمى وغير الرسمى للموظف العام سواء أكان رئيسا يمارس دورا قياديا ، أو مرؤوسا يمارس دورا تنفيذيا تابعا .

ومن كل ما سبق يمكن القول بان أى دراسة للبيروقراطية العامة يجب أن تقوم على تحليل ثلاثة جوانب رئيسية هى :-

أولا":- البناء التنظيمي الرسمى العام للإدارة العامة بمنظماتها ومستوياتها الهيكلية المختلفة .

ثانيا":- التركيبه المميزة للمجتمع من الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية .

ثالثا":- مجموعة الأساليب والنظم التى تميز نشاط منظمات الإدارة العامة العاملة فى إطار تركيبة بيئية متميزة .

مظاهر البيروقراطية فى القطاع الحكومى المصرى وسبل مواجهتها .

أ. مظاهر البيروقراطية : -

١. زيادة تعقد الهياكل التنظيمية العامة سواء من حيث اتساعها أفقيا" أو راسيا" دون وجود مبررات حقيقية لذلك .

---

(1) د. سعيد محمد المصرى – **أساسيات فى دراسة الإدارة العامة** – مرجع سبق ذكره ص ٢٥٤ - ٢٥٦ .

٢. المبالغة فى تشكيل اللجان الحكومية للبحث فى موضوعات كان من الممكن التعامل معها دون الحاجة إلى هذه اللجان .
٣. تعدد التشريعات التى تحكم المنظمات العامة مما يؤدى إلى صعوبة تتبع الموظف العام لها .
٤. تعدد وتباين وحدات ومسميات الأجهزة الحكومية مع ضعف وانخفاض كفاءة التسبق بين الوزارات والمصالح والهيئات التى يرتبط عملها ببعضها بعض .
٥. المبالغة فى تطبيق المركزية فى معظم المنظمات العامة مما يؤدى إلى استهلاك وقت الإدارة العليا فى أعمال روتينية كان من الممكن أن يقوم بها من هم فى مستوى إدارى أدنى .
٦. انخفاض إحساس الموظفين فى الأجهزة الحكومية بالانتماء إلى تنظيم واحد ، وعدم إدراكهم لأهداف التنظيم واتسام سلوكهم بعدم الاكتراث وعدم محافظتهم على صورة التنظيم فى المجتمع ، مما يؤدى إلى سوء الصوره الذهنية للمواطنين عن هذا التنظيم.
٧. تركيز سلطة اتخاذ القرارات فى أيدي فئة قليلة من مسئولى المستويات الإدارية ، مما يؤدى إلى البطء الشديد فى تقديم الخدمات للمواطنين ، وبذلهم لمجهود بدنى ونفسى ووقت طويل للحصول على هذه الخدمات .
٨. تعدد القوانين واللوائح المنظمة للعمل ، وتناقصها أحيانا".
٩. تعمد تعطيل بعض الموظفين لأداء الخدمات للمواطنين بهدف دفعهم إلى تقديم رشوة للحصول على الخدمة .
١٠. مقاومة التغيير فى اللوائح والقوانين التى يمكن أن تؤدى إلى تحسين الخدمات مما يؤدى إلى لجوء الإدارة العليا إلى محاولة فرضها بالقوة ، وهو ما قد يؤدى إلى مزيد من المركزية ، والتعقيد فى أداء الخدمات .
١١. تعدد الأجهزة الرقابية والتداخل فى اختصاصاتها والتضارب بينها أحيانا".
١٢. غياب المنهجية العالميه فى اتخاذ القرارات الإدارية وذلك سبب الارتجالية فى العمل .

ب. سبل مواجهة البيروقراطية :-

١. القدوة الحسنة لقيادات المنظمات الحكومية فى كل ما تقوله او تفعله ، مما يتطلب منهم رفض مبدأ الوساطة والمحسوبية للأقارب .
٢. دراسة الاحتياجات الفعلية للعمل ، ومتطلبات إنجازه من القوى البشرية والمادية والمعلوماتية قبل إصدار القواعد والإجراءات والقوانين المنظمة للعمل .
٣. تبسيط الإجراءات اللازمة لإنجاز الخدمات المختلفة .
٤. تفويض سلطة اتخاذ القرارات للمستويات التنظيمية الأكثر تعاملا مع أصحاب الخدمات فى الأمور الروتينية دون الرجوع للمستوى الأعلى ، مما يساهم فى تكوين قيادات إدارية قادرة على اتخاذ القرارات .
٥. تنمية الوعى لدى الموظفين بأهمية الخدمة العامة ، والولاء للمجتمع وضرورة توافر روح التعاون التى يجب أن تتواجد بين الموظف العام وأصحاب الخدمات .
٦. تحسين مهارات الموظفين من خلال التدريب الفنى والسلوكى والإدارى مما يساهم فى تحسين أداء الخدمات .
٧. تحفيز العاملين إيجابيا وسلبيا طبقا لطبيعة أدائهم مع الجماهير ، وبخاصة فى حالات تعقيد الإجراءات أو تقاضى الرشوة .
٨. متابعة وتقييم الأداء على أسس عملية وبخاصة الزيارات الميدانية التى يقوم بها رؤساء وقيادات الأجهزة الحكومية ، فمن خلالها يستطيعون الاستماع ورؤية الواقع فى تقديم الخدمات العامة للجماهير .
٩. أفاق العمل الإدارى لابد أن تتطور ، بحيث تمتص جانبا متزايدا من العمالة الفائضة وغير المنتجة التى تعانى منها الأجهزة الحكومية فى الدولة .
١٠. تغيير مفاهيم القيادات الإدارية حول طبيعة السلطة البيروقراطية ، فمن الأمور التى يجب أن تتأكد بقوة فى أذهانهم ، أن السلطة ليست غاية فى حد ذاتها ، وإنما هى مجرد أداة ، وأنها تعطى لهم لاستظهار النفوذ والتدليل على

الأهمية الشخصية لصاحبها وإنما للسلطة وجهة أسمى من ذلك بكثير يجب أن تنصرف إليها ولا تتجاوزها إلى الاعتبارات التى لا تمت إلى المصلحة العامة بصلة .

١١. فرض جزاءات تنظيمية رادعة فى الحالات التى يثبت فيها وقوع إخلال متعمد بالسلطة ، أو استخدامها على نحو يبعد عن الأهداف التى شرعت لها .

١٢. إصلاح الأساس المادى للوظيفة العامة على نحو يستجيب أكثر لضغوط الحياة وأعبائها المتزايدة ، وطبعا" لابد أن يتحدد ذلك فى إطار ما تتيحه إمكانيات الدولة الاقتصادية ، مع الأخذ فى الاعتبار متطلبات التنمية التى قد تفرض على الأفراد التنازل عن بعض مطالبهم ، انتظارا لما تحققه التنمية من عائد أكبر يستفيد منه الجميع فى المستقبل .

١٣. مراجعه النظم والسياسات الرقابية المعمول بها ، وتحرير مفاهيم الرقابة بحيث تكون أقرب إلى الجانب الإيجابى منها إلى التصور السلبى الخاطىء ، فالرقابة الإدارية يجب إلا ينظر إليها على أنها مجرد إجراء أخر من إجراءات التقييم الذى يستهدف فى الأساس تحقيق مصلحة العاملين ، جنبا" إلى جنب مع مصلحة المنظمة .

١٤. التركيز على إيجاد القيادات الإدارية الواعية التى تتوافر فيها المثل الصحيحة والأخلاقيات التى يمكنها أن تؤثر تأثيرا إيجابيا فعالا فى سلوك مجموعات التابعين .

١٥. تصميم برامج تدريبية قادرة على أن تنقل للعاملين أحدث المفاهيم فى مجال الممارسة الإدارية ، وتلقينهم بعضا" من الأخلاقيات التى يجب أن يرتكز عليها السلوك الإدارى العام.

الفصل الخامس
التنظيم فى الاداره العامه

الفصل الخامس
التنظيم في الإدارة العامة

يعنى التنظيم تجميع وتقسيم أعمال وأوجه نشاط المنظمة في وحدات إدارية وطبقاً لمبادى وأسس معينة وتحديد خطوط المسئوليه والسلطة والعلاقات الوظيفية بين الأقسام وذلك بهدف إيجاد هيكل ذو فاعلية وكفاءة يمكن من خلاله أن تؤدى الأنشطة بسهولة وسرعة ودقة ففي المستويات العليا يرتكز الاهتمام على الهيكل العام للتنظيم لتحديد العلاقات بين الإدارات الرئيسية أما في المستويات الدنيا فيتركز الاهتمام على عملية إسناد الواجبات والتنسيق بينها . وبصفة عامة يمكن القول بان التنظيم من العمليات والفنية الدقيقه والصعبة التي يجب أن يشارك فيها خبراء فنيون حتى يتحقق الفوائد المرجوة منه للاستفادة من التخصص وتسهيل وظائف التنسيق والاتصال والرقابة واستيعاب الأهداف والخطط والبرامج وتعميمها على كافة أجزاء المنظمة مما يعطى العاملين فيها إحساساً بالمشاركة وللتعاون وينمى فيهم الشعور والرغبة في العمل الجماعي .

وإذا كان الاهتمام بالتنظيم قد ظهر اولا في الاهتمام بالخرائط التنظيمية ثم تحول بعد ذلك الى الاهتمام بالأفراد فأننا نرى أن اى محاولة لدراسة التنظيم من خلال الهيكل دون الاهتمام بالأفراد العاملين(*) فيه هو أمر بعيد عن المنطق **فالتنظيم يؤثر في الأفراد العاملين في هيكله باى من الصور التالية:-**

١. يقسم العمل بين افراد التنظيم وذلك من خلال أعطاء كل فرد مهمة معينة بحيث يتحدد جهده ويتركز اهتمامه في هذا العمل .
٢. يعد التنظيم بعض الإجراءات والأنظمة النمطية وذلك بوضع إجراءات العمل للالتزام بها .
٣. ينقل التنظيم والإجراءات الإدارية وذلك بإصدار القرارات والتعليمات وإيصاليها من أعلى إلى أسفل .

(*) سوف نتناول موضوع الأفراد العاملين في القطاع الحكومي في فصول لاحقه

٤. يدرب التنظيم العاملين وذلك بتقديم البرامج لزيادة المهارات وتدعيم الولاء .
٥. يهيأ التنظيم نظاماً للاتصال وذلك بإعداد خطوط ومنافذ الاتصال سواء الرسمي أو الغير الرسمي وهذا ينقل المعلومات من أسفل إلى أعلى والأوامر من أعلى إلى أسفل .

- **اهمية التنظيم فى الاداره العامه**

وتحتل وظيفة التنظيم أهمية خاصة للإدارة العامة وذلك للأسباب التالية[1]:-

١. يساعد التنظيم الإداري للدولة في تحقيق الأهداف الرئيسية للمجتمع بأحسن كفاءة ممكنة عن طريق التنسيق وحسن استغلال الموارد المادية والبشرية المتاحة في الدولة .
٢. يؤدى إلى خلق الجو الملائم للعمل واستقرار العاملين وحثهم على زيادة جهودهم لبلوغ الهدف المشترك .
٣. يسهم التنظيم السليم في تسهيل عملية الاتصال بين الأفراد ومجموعات العمل مما يؤدى إلى انسياب المعلومات بين أرجاء التنظيم وتحقيق التناسق بين مجموعات العمل في الادارة .
٤. يساعد على خلق روح التعاون والتضامن بين الأفراد لبلوغ الأهداف المحددة .
٥. يساعد على الاستفادة من الأساليب المتطورة في أداء العمل بما يرفع من كفاءة الإدارة العامة في تقديم الخدمات العامة للجمهور .
٦. يؤدى إلى تحديد خطوط والاتصال بشكل واضح ومحدد بما يحقق استمرار نظام العمل داخل الجماعات الرئيسية المختلفة .

---

(1) د. السيد محمد عبد الغفار – **محاضرات في الادارة العامة** – مرجع سبق ذكره ص17 وما بعد

- **المبادىء الأساسية للتنظيم(*) في الإدارة العامة(1)**

١. مبدأ وحدة سلطة القيادة في الدولة :-

حيث تتمثل سلطة القيادة في النظام الرئاسي في شخص رئيس الجمهورية والذي يختص برسم السياسة العامة للدولة ويترك للوزراء سلطة تنفيذها تحت اشرافه وإذا كانت سلطة القيادة تتمثل في النظام الرئاسي في شخص رئيس الجمهورية فإنها تكمن في النظام البرلماني في مجلس الوزراء حيث لا يكون لرئيس الجمهورية سوى سلطات اسمية أما السلطات الفعلية في رسم السياسة العامة ومتابعة تنفيذها والتنسيق بين جميع الوحدات فتكون لمجالس الوزراء .

هذا ويلاحظ أن مبدأ وحدة سلطة القيادة يحقق التوحيد في سياسة الدولة بين الوحدات الإدارية كي لا تسير كل منها في فلك مستقل فلا يتحقق هدف الكفاءة المشترك في المنظومة المتكاملة نحو تحقيق السياسة للدولة بأسرها .

٢. مبدأ وحدة الرئاسة :-

ويعنى ذلك المبدأ أن تنحصر سلطة إصدار الأوامر في مصدر واحد حيث يضمن ذلك وحدة الأوامر والتعليمات الصادرة إلى كل مرؤوس مما يؤدى إلى إقرار النظام كما يضمن ميزة تحديد المسئولية وثمة استثناء من هذا المبدأ يتعلق بالوظائف الإدارية ذات الطابع الفني حيث يتلقى المرؤوس أوامر من رئيس فني متخصص وأوامر أخرى من رئيسه الإداري مثال ذلك خضوع مديري الحسابات في الوزارات والمحافظات من الناحية الفنية لوزراء المالية ومن الناحية الإدارية لجهات التي يعملون بدائرتها .

(*) يقصد بمبادىء التنظيم مجموعة التوجهات العلمية التي يجب إتباعها في تيسير شئون العمل داخل الوحدات الإداريه وهى مجرد توجهات لا تلتزم الإدارة بتطبيقها حرفيا غير أن الأخذ بها يؤدى إلى كفاية العمل الإداري وهى مبادىء يتعلق اغلبها بتنظيم عمل الأفراد داخل الجهاز.

(1) د.عبد العزيز صالح بن حبتور – **أصول ومبادىء الإدارة العامة** – دار الثقافة للنشر والتوزيع –عمان 2000ص126وما بعدها.

٣. **مبدأ نطاق الإشراف " التمكين "**
ويقصد بذلك المبدأ عدد المرؤوسين الذين يرجعون رئيساً معيناً بحيث يستطيع بكفاءة القيام باعباء الإدارة تجاههم **ولكن نوفق في تحديد نطاق الإشراف الأمثل لابد من مراعاة أمرين هما :-**

- الحيلولة دون أن يكون نطاق الإشراف الرسمي أوسع من النطاق الإشراف الفعلي فلا نغالي في عدد المرؤوسين المباشرين من حيث زيادة العدد .
- الحيلولة دون أن يكون نطاق الإشراف الفعلي أوسع من نطاق الإشراف الرسمي أى لابد أن تحدد العدد المعقول من المرؤوسين الذين يستطيعُ الرئيس الواحد إداراتهم بفاعلية .

٤. التنظيم الإداري تحكمه الروح الجماعية وعلى قيادة التنظيم الابتعاد عن روح الأمر والنهى والاقتراب من الروح الجماعية للعاملين .
٥. العلاقات الرسمية وغير الرسمية مهمة داخل التنظيم فإذا ضعفت العلاقات بين الطرفين صار من الصعب أن ندفع البرنامج إلى الطريق التقدم والرقى .
٦. أن الاتصال بين المنظمات وبين المجتمع الذي تتواجد فية علاقة ذات اتجاهين والمشاكل والإضطرابات في الهيكل الإداري لأي تنظيم سوف تضاف إلى الاضطرابات والمشاكل الاجتماعية للناس .
٧. التنظيم الإداري هو جزء من هياكل القيادة والسلطة في المجتمع الذي توجد فية وترتبط المشاكل الإدارية التي تصادف التنظيم بحجم نشاطه واتساعه .

- **أهداف التنظيم في الإدارة العامة**

١. تجميع الوظائف في الحكومة بحيث يمكن أداؤها بطريقة تتميز بالكفاءة وبطريقة اقتصادية مع تخفيض الأزواج قدر الإمكان .
٢. تحديد مناطق السلطة والمسئولية في الوحدات الإدارية بحيث تكون موضوعاً للرقابة .

٣. منع التعارض والازدواج بين الوحدات الإدارية مع إعطاء الضمانات التي تشجع على المرونة والتجاوب مع السياسات الجديدة والبرامج الجديدة .
٤. إعداد إطارا منظماً للاتصال وإصدار الأوامر والتنسيق.
٥. السماح بالتخفيض الواضح للمهام والمسئوليات في كل الوزارات والإدارات وكذا تفويض السلطة إلى أقصى حد ممكن حسب الكفاءة المتوفرة ودرجة المسئولية .

- **العوامل المؤثرة على التنظيم في الإدارة العامة [1] :-**

١. نظام الحكم المطبق في الدولة :

حيث يؤثر ذلك النظام ملكي / جمهوري على طبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية والقضائية والتنفيذية وكذلك يؤثر على الدرجة المسموح بها لتفويض السلطة و كذا على مدى الالتزام بالقوانين واحترام حرية المواطنين .

٢. المرحلة الحضارية التي تمر بها الدولة:

حيث أن اختلاف درجة التقدم التكنولوجي والحضاري الذي تمر به من الدولة من شأنه أن يؤثر على المعتقدات والقيم الثقافية والمفاهيم السائدة في المجتمع وكذا على درجة وعى المواطنين بحقوقهم وواجباتهم .

٣. طبيعة وحجم الأنشطة التي تمارسها الدولة :

فمن الملاحظ انه في العصر الحالي تعاظمت الوظائف التي تؤديها الدولة بحيث أصبحت تقدم العديد من السلع والخدمات العامة لمعظم أفراد الشعب كما تقوم الدولة بإنشاء العديد من المشروعات التي تساعد على تنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية لأفراد المجتمع

---

(1) د.السيد محمد عبد الغفار- **محاضرات في الإدارة العامة** – مرجع سبق ذكره ص73 وما بعدها

ومما لا شك فيه أن كل ذلك له انعكاس واضح على شكل ونوع التنظيم الادارى للدولة .

٤. سلوك وكفاءة الموظف العام :-

حيث يتوقف ذلك السلوك على ثقافته ومهاراته وإدراكه وإيمانه بأهمية العمل العام والالتزام بقواعد وتعاليم العمل هذا مع ملاحظة انه كلما كان سلوك الموظف العام متطوراً وقادراً على التصرف في المواقف المختلفة كلما سهل ذلك عملية الرقابة عليه ومن ثم ينعكس ذلك في النهاية على الهيكل التنظيمي من حيث تقليل الحاجة إلى وجود أجهزة رقابية متعددة .

٥. حركات الإصلاح الادارى في الدولة :-

حيث تؤدى هذه الحركات إلى تطوير أسلوب أداء الخدمات العامة للجمهور وتحقيق المرونة في التنظيم كما تؤدى إلى التأثير على هيكل التنظيم الادارى للدولة نظرا للدراسات التي تجرى للوقوف على نقاط الضعف و القوة في العمل العام و التوصيات التي غالبا ما تؤدى إلى إدماج بعض الوحدات التنظيمية أو انشاء وحدات تنظيمية جديدة مما يؤدى إلى تغير الهيكل التنظيمي للدولة.

- **التنظيم الادارى للدولة :-**

١. مفهوم الدولة :-

يمكن تعريف الدولة بأنها "**مجموعة من الناس تعيش بصفة دائمة و مستقرة على إقليم معين الحدود و لها سلطة حاكمة يدين لها الشعب بالولاء و لها السيادة على هذا الإقليم وعلى الأفراد الذين يعيشون علية**[١]" هذا ويلاحظ أن هناك فرق بين **الدولة والأمة فالأمة هي مجموعة من الناس تجمعهم روابط مشتركة من وحدة الجنس واللغة والدين والعادات** إلا أن الفرصة لم تهيأ بعد لإقامة دولة عن طريق الاستقرار على إقليم واحد والخضوع لسلطه وسياسة حاكمه مشتركه.

---

(1) د . محمد بهاء الدين – **أصول علم السياسة والنظام السياسي المصري** – غير مبين الناشر أو سنة النشر ص5 وما بعدها

٢. أركان الدولة [١] :-
للدولـة عدة مقومـات أو عناصـر إذا اجتمعت مـع بعضـها كونـت القاعدة القانونية لانبثاق الدولة وظهور كيانها وهذه الأركان هى :

أ. الشعب :
نحن نقصد بالشعب مجموعة الأفراد المرتبطين بالدولة بعلاقة قانونية وسياسية تسمى **بالجنسية** فالجنسية هى المعيار الذى يميز مواطنى الدولة عن الأجانب وهى تعنى ولاء المواطن للدولة التى يحمل جنسيتها وهذا الولاء هو الذى يترتب عليه تمتع المواطن بحقوق وتحمله بواجبات[٢].

ب. الإقليم :
يقصد بالإقليم ذلك الجزء من الكرة الأرضية الذى تمارس الدولة عليه سيادتها ويسود سلطانها وهو يتكون من قطاع يابس من أرض المعمورة وما يعلوه من الفضاء وما يحيط به من الماء.

ج. النظام السياسى :
يقصد بالنظام السياسى تلك الهيئات الحاكمة التى تتولى السلطة فى إقليم معين وهى التى تؤكد وحدة الدولة سواء كان ذلك فى فرض سيطرتها على إقليم فى مواجهة رعاياها أم فى مواجهة الدول الأخرى كوحدة متميزه لها شخصية دولية مجردة عن الأشخاص الذى يحكمونها سواء كانوا مملوكا أم رؤساء جمهوريات هذا وتختلف تلك الهيئات الحاكمه من دولة لأخرى فقد تكون ملكية أو جمهورية ديموقراطية أو دكتاتورية غير أن ما يهتم به القانون الدولى هو الشكل السياسى للسلطة الحاكمة مادامت هذه السلطة تستطيع السيطرة على إقليمها وتقوم بالوظائف الكفيلة ببقاء الدولة واستمرارها [٣] .

---

(١) د. عبد العزيز صالح بن حبتور – **اصول ومبادئ الاداره العامه** – مرجع سبق ذكره – ص ٢٠٣ وما بعدها

(٢) د . حامد سلطان – القانون الدولى العام فى وقت السلم – غير مبين الناشر – القاهرة 1968 ص 343 .

(٣) د. حكمت شبر – القانون الدولى العام – غير مبين الناشر – بغداد – ١٩٧٥- ص ٨٣

د. السيادة :
تعنى السيادة حرية الدولة فى إدارة شئونها الداخلية والخارجية وفقا" للقانون الدولى وللسيادة مظاهر متعددة منها:-

- **السيادة الخارجية :** وتعني قيام الدولة بإدارة علاقاتها الخارجية بدون ان تخضع لأى سلطة عليا .
- **السيادة الداخلية :** وتعنى ان الدولة حرة فى التصرف بشئونها الداخلية فيما يتعلق بتنظيم الهيئات الحكومية والمرافق العامة ولا يجوز التدخل فى الأمور الداخلية بشكل مباشر أو غير مباشر .

- **أشكال الدولة**

أ. **الدولة البسيطة :**
وهي الدولة التى تنفرد بإدارة شئونها الداخلية والخارجية سلطة واحدة أى أن السمة المميزة لهذا النوع من الدول هو وجود حكومة واحدة تتمتع باختصاصات داخلية وخارجية .

ب. **الدولة الفيدرالية " الاتحادية " :**
ينشأ الاتحاد هنا بدستور وليس بمعاهدة دولية وفى الاتحاد الفيدرالى تتحول الدول التي كونت هذا الاتحاد من أشخاص دولية مستقلة إلى أشخاص دستورية داخلية تخضع مباشرة للقانون الداخلى " الدستور " وليس للقانون الدولى العام وبذلك تتحول أيضا علاقاتها فيما بينها من علاقات دولية إلى علاقات دستورية تقوم على أسس معينة يطلق عليها الأسس الاتحادية أو الفيدرالية .

وهذه الدولة الواحدة تتكون من عنصرين أساسيين الأفراد والولايات وهما عنصران متلازمان للدولة الاتحادية والأفراد هم شعوب الدول التي اندمجت فى ظل الاتحاد الفيدرالى وأصبحت بعد هذا الاتحاد شعبا واحدا للدولة الاتحادية وإلى جانب عنصر الأفراد هناك عنصر الولايات ويراعى عند وضع دستور الاتحاد إلى أنه يوجد إلى جانب شعب الاتحاد مجموعة الولايات والتى كانت دولا قبل تكوين الاتحاد ولهذا يحتفظ لهذا الولايات فى الدستور الاتحادى بقسط وافر من الاستقلال الذاتى ويحدد

لها الدستور اختصاصات محددة تباشرها مستقلة عن الحكومات الاتحادية ودون أن يخضع للرقابة أو المسائلة من قبلها .

ج. **الاتحاد الكونفدرالى :**

ينشأ هذا النوع من الاتحاد بين مجموعة من الدول تعقد فيما بينها معاهدة يلتزم بموجبها الأعضاء على تحقيق أهداف مشتركة كما تنشأ المعاهدة هيئات مشتركة تتكون من ممثلين عن الدول الأعضاء وتقوم هذه الهيئة بالإشراف على تنفيذ نصوص المعاهدة والسمات الرئيسية التى يتميز بها هذا النوع من الاتحاد هو احتفاظ الدول الداخلة فيه بحقها فى ممارسة مختلف اختصاصاتها الداخلية والخارجية لكنها تتنازل بموجب الاتفاقية المعقودة بينها عن قدر من حريتها فى التصرف للهيئات المشتركة وتكلف الدول الأعضاء هيئات الاتحاد بالعمل على تحقيق الأهداف المشتركة للكونفدرالية والمثبتة فى نصوص المعاهدة المنشئة للاتحاد وتتمثل هذه الأهداف فيما يلى[1] :-

- منع الحروب بينها .
- الدفاع عن مصالحها السياسية والاقتصادية .
- المحافظة على استقلال الدول الأعضاء .

د. **الدول ذات السيادة الناقصة :**

وهى الدول التى لا تمتع بسائر اختصاصات الدول الأساسية وذلك بسبب تدخل دولة أو دول أجنبية فى شئونها ومباشرتها لبعض اختصاصاتها فتصبح الدولة ذات السيادة الناقصة فى حالة تبعية أو خضوع للدولة أو الدول المتدخله .

ه. **الدول ذات السيادة المقيدة[2] :**

وهى تلك الدول التى اختارت الحياد الدائم كحالة قانونية تضع نفسها فيها بناء على معاهدة تبرمها ويترتب عليها تقيد بعض اختصاصاتها الخارجية كالقيام بالحرب أو عقد بعض أنواع المعاهدات وذلك مقابل ضمان سلامتها من الدول الأخرى .

---

(1) د . غالب على الدودى – القانون الدولى الخاص – بغداد 1974 ص 21 .

(2) د . محمد عزيز شكرى – مدخل إلى القانون الدولى العام – دمشق 1995 ص 93 وما بعدها .

- **هيكله الدولة :-**

يتكون الجهاز الإدارى للدولة من عدة منظمات رسمية يقوم كل منها بأداء وظيفة معينة – اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية – لتحقيق هدف محدد تستخدمه فى ذلك أنماط سلوكية منظمة ومرتبة بطريقة معينة أى أن **النظام الإدارى للدولة يتكون على النحو التالى :**

1. **المستوى الأول :**

ويضم مجموعة الوظائف التى تجمع بين الطابع السياسى والإدارى ، وتتمثل فى وظائف الرئيس الأعلى للدولة (ونوابه أن وجدوا) ، ورئيس الوزراء والوزراء .

2. **المستوى الثانى :**

ويضم مجموعة الوظائف العامة المركزية ذات الطابع الإدارى البحت وتتمثل فى وظائف تتدرج من مستوى وكلاء الوزارات ، ورؤساء الهيئات والقطاعات العامة ، ومديرى العموم للمصالح والإدارات والأقسام الوزارية المركزية .

وتضم منظمات هذا المستوى وظائف عامة متنوعة موزعة على مجموعتين :

✓ **المجموعة " أ "**

وتضم مجموعة الوظائف القيادية التى تلى مباشرة مستوى الوزراء . ففى هذا المستوى نجد قيادات تنفيذية تبدأ من وكلاء الوزارات ، ورؤساء ، ومدراء الهيئات والمؤسسات العامة ، وتعتبر قيادات هذا المستوى هى حلقات الوصل بين القيادة العليا للفرع الإدارى والتى يغلب على أدائها الطابع السياسى ، وبقية أعضاء البناء التنظيمى لهذا الفرع فى المستوى الثانى (الأدنى) من المجموعة الثانية **ولعل أهم ما يميز قيادات هذا المستوى ما يلى :**

- أن الاعتبارات السياسية (الانتماء الحزبى أو التزكية الحزبية) تتدخل فى تعيينها.واستبقائها فى مراكزها .إلا أن مدى هذا التدخل

يتوقف على درجة الموضوعية التى تتوخاها الدولة ، ودرجة الاستقرار والاستمرارية التى تستهدف تحقيقها القيادة العليا بالنسبة للعمل فى منظمات الإدارة العامة . فكلما زادت درجة الموضوعية وزادت الرغبة فى تحقيق الاستقرار والاستمرارية ، كلما قل أثر أو دور الاعتبارات السياسية وأصبح فى أضيق الحدود .

- أن هذه القيادات هى التى يقع على عاتقها عبء العمل الحقيقى لإدارة أجهزة ومنظمات الإدارة العامة داخليا وهى الصانع الحقيقى لبدائل قرارات هذه المنظمات .
- إنها تمثل الجانب الأعظم للخبرة فى مجالات العمل الإدارى والفنى فى منظمات الإدارة العامة وهذا يجعل قوة نفوذها تفوق سلطتها الرسمية .
- إنها تتمتع باستقرار نسبى يفوق ذلك الذى تتمتع به وظائف المجموعة الأولى فغالبا ما نلاحظ إلا يصاحب كل تغيير وزارى تغيير فى قيادات هذا المستوى .

وعادة ما يطلق على منظمات الإدارة العامة التى تديرها قيادات هذا المستوى مصطلح " المصالح الحكومية " . وهذه قد تكون من النوع التنفيذى (أى تكون مسئولة عن التنفيذ المباشر لبعض المهام الوزارية) أو من النوع المعاون (أى تكون مسئولة عن مجالات متخصصة لازمة لخدمة المنظمة الوزارية ذاتها) أو من النوع المنسق (أى تكون مسئولة عن التنسيق بين أعمال عدد من المصالح التنفيذية[1]).

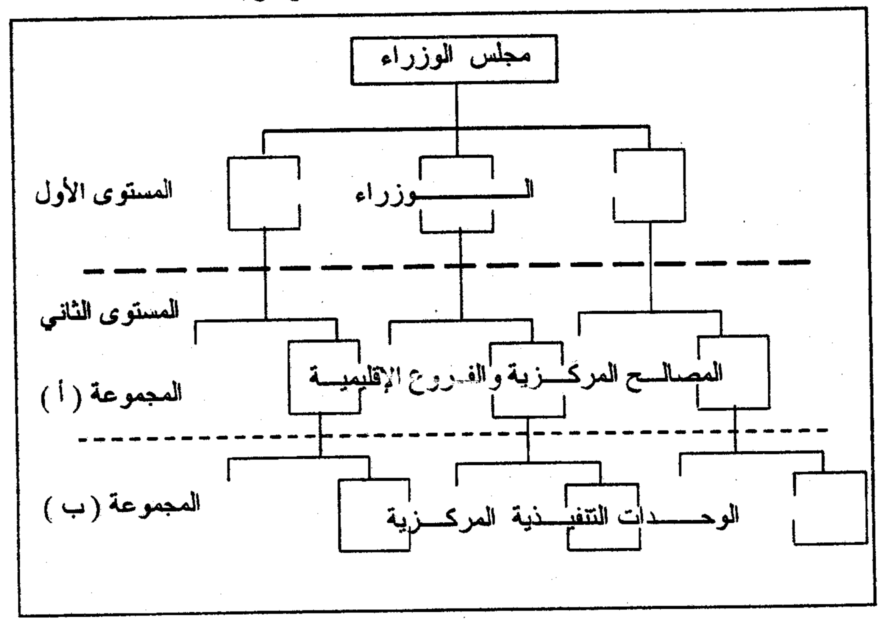
يضاف إلى تلك الأنواع الثلاثة من المصالح الحكومية ، نوعا رابع يطلق عليه مصطلح " الفروع الوزارية الإقليمية " وهى منظمات إدارة عامة تابعة مباشرة للمنظمات المركزية (الوزارات) تمارس مهامها فى نطاق إقليم معين فى الدولة

---

(1) د. سعيد محمد المصرى – أساسيات فى دراسة الإدارة العامة -مرجع مسبق ذكره ص 260 وما بعدها .

ومن أمثلتها " أجهزة الجمارك" التى تعمل فى الموانىء ومناطق الحدود ، " وإدارات الجوازات والجنسية والهجرة " التى تعمل فى المدن الرئيسية فى الدولة ويوضح الشكل تصورا مبسطا لمنظمات الإدارة العامة المركزية التى تضمنها مستويات المجموعة الأولى من البناء التنظيمى للفرع الإدارى ابتداء من مجلس الوزراء

شكل رقم (١٢)
منظمات الاداره العامه المركزيه[1]



✓ **المجموعة (ب) :**

تضم مجموعة الوظائف القيادية الدنيا التى تتولى إدارة الوحدات التنفيذية الدنيا فى المصالح الحكومية المركزية . ويغلب على عمليات تلك الوحدات الطابع التنفيذى التفصيلى المبرمج ، حيث لا تقوم القيادة فيها بأية عمليات تخطيطية حتى تلك التى تختص بالأجل القصير **والملاحظ أن وظائف هذه المجموعة لا تتأثر بالعوامل السياسية بل تخضع فى معظم النظم الحديثة لقواعد ولوائح بيروقراطية موضوعية ورشيدة .**

(1) المرجع السابق ص 273 .

إلا أنـه فـى الـدول المختلفـة حيث تظهـر وتسـود سـلبيات البيروقراطيـة التقليديـة تكمـن فـى هـذه المجموعـة أسس فسـاد منظمـات الإدارة العامـة وفقدانها لأهدافها وانحرافها عن تحقيق الصالح العام .

هذا وسوف نتناول الآن بمزيد من التفاصيل الحديث عن المستوى الأول " الإدارة المركزية " حيث يجب التنبيه إلى أن وظائف ذلك المستوى تجمع بين الطابع السياسي والإدارى وهى تكون أقل استقرارا" ودواما" لتأثرها بالتغيرات السياسية السائدة فى الدولة وبالضغوط التى تمارسها الأفرع الأخرى للسلطة العامة والجمهور من أفراد وجماعات المجتمع وسوف نتناول الاداره المركزيه بالتطبيق على جمهورية مصر العربيه وذلك على النحو التالى :

أ. الإدارة المركزية :

يأخذ التنظيم للحكومة المركزية فى مصر بالنظام البرلمانى المطعم ببعض ملامح النظام الرئاسى والنظام البرلمانى يقوم على أسس تميزه عن نظام الرئاسى هى [1] :-

١. تعتبر الحكومة وأعضائها فى النظام البرلمانى مسئولة أمام مجلس الشعب مسئولية تضامنية وذلك عن السياسة العامة للدولة .
٢. تحقيق للحكومة حل مجلس الشعب فى حالات معينة حيث يصدر رئيس الجمهورية قرارا" بوقف جلسات المجلس وإجراء استفتاء خلال ثلاثين يوما" فإذا أقرت الاغلبيه المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم للحل يصدر الرئيس قرارا" بذلك .
٣. نظام مجلس الوزراء حيث تتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ويشرف مجلس الوزراء على أعمال الحكومة .

---

(1) د . السيد ناجي – الإدارة العامة – مدخل إدارى – مرجع سبق ذكره – ص 151-152.

٤. التمييز بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة فرئيس الدولة لا يعتبر جزء" من الحكومة فهى تعتبر بمثابة الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ويعتبر رئيس الوزراء هو رئيس الحكومة حيث تتولى الحكومة رسم السياسة العامة للدولة ووضع الأهداف تنفيذها والرقابة عليها **وعموما تتكون الإدارة المركزية من :-**

أ. رئيس الجمهورية :-

يقصد برئيس الجمهورية ذلك الشخص الذى يرعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها الوطنى وهو الذى يتولى السلطة التنفيذية ويشترط فيمن ينتخب رئيسا" للجمهورية الشروط التالية :-

- أن يكون مصريا من أبوين مصريين .
- أن يكون متمتعا بحقوق المدينة والسياسة .
- إلا تقل عمره عن ٤٠ سنة ميلادية .

✓ **طريقة اختيار رئيس الجمهورية :**

يرشح مجلس الشعب رئيس الجمهورية ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه ويتم الترشيح فى مجلس الشعب لمنصب رئيس الجمهورية بناء على اقتراح ثلث أعضائه على الأقل ويعرض المرشح الحاصل على أغلبية ثلثى أعضاء المجلس على المواطنين لاستفتائهم فيه وإذا لم يحصل على الأغلبية المشار إليها أعيد الترشيح مرة أخرى بعد يومين من تاريخ نتيجة التصويت الأول ويعرض المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس على المواطنين لاستقائهم فيه ويعتبر المرشح رئيسا" للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم فى الاستفتاء فإذا لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية رشح المجلس غيره وتتبع فى شأن ترشيحه وانتخابه الإجراءات ذاتها.

✓ **الاختصاصات الاداريه لرئيس الجمهوريه :-**

١. وضع السياسة العامة للدولة وذلك بالاشتراك مع مجلس الوزراء كما أن له حق الإشراف على تنفيذها.
٢. له حق دعوة مجلس الوزراء للانعقاد وحضور جلساته كما له حق طلب تقارير من الحكومة ومن أعضائها .
٣. له حق إصدار قرارات لتنفيذ القوانين دون أن يعدل هذه القوانين أو يلغيها وله الحق فى الاعتراض على القانون .
٤. له حق إصدار قرارات لإنشاء وتنظيم وحدات الإدارة العامة فى حدود الدستور والقانون .
٥. له حق تعيين الموظفين المدنيين العسكريين والممثلين السياسيين وعزلهم على الوجه المبين فى القانون .
٦. له حق إبرام المعاهدات وابلغها إلى مجلس الشعب وتكون لها قوة القانون بعد اصدارها والتصديق عليها ونشرها.
٧. له الحق فى رئاسة القوات المسلحة ورئاسة مجلس الدفاع الوطنى الذى يختص بالنظر فى الشئون الخاصة بتأمين البلاد وسلامتها .

✓ **الأجهزة الاستشارية التابعة لرئيس الجمهورية .**

١. نواب ومساعدو ومستشار ورئيس الجمهورية .
٢. المجالس القومية المتخصصة وهى التى تعاون رئيس الجمهورية فى رسم السياسات والخطط القومية طويلة الأجل .
٣. جهاز المدعى الإشتراكى وقد نشأ بموجب القرار الجمهورى رقم 25 لسنة 1973 ويختص بما يلى :
   - التحقيق والادعاء أمام محكمة القيم بالنسبة للمسئولية السياسية عن الأفعال المنصوص عليها بقانون رقم 95 لسنة 1980 كما يتولى تنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب .

- يتولى فحص وتحقيق الموضوعات التى تمثل مصلحة عامة للمواطنين بناء على تكليف رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء .
- للمدعى العام الاشتراكى أن يتخذ أى إجراء بالتفتيش والوقف عن العمل احتياطيا أو منع الشخص من مغادرة البلاد إذا اقتضت ظروف التحقيق ذلك .
- للمدعى العام أن يأمر بحفظ التحقيق إذا رأى أن لا محل للسير فى الإجراءات .
- للمدعى العام ان يحيل الأمر إلى النيابة العامة أو الإدارية أو السلطة المختصة إذا تبين له وجود دلائل على وقوع جريمة جنائية أو مخالفة تأديبية .

٤. ديوان رئاسة الجمهورية .

ب. الحكومة :

كما تجدر الإشارة إلى أنه يقصد باصطلاح الوحدات الحكومية .

١. كل وزارة من وزارات الحكومة .
٢. كل مصلحة عامة أو جهاز يكون له موازنة خاصة بالوظائف.
٣. كل وحدة من وحدات الإدارة المحلية .
٤. الهيئات العامة .

وذلك كما نلفت الانتباه إلى أن الوحدات الحكومية تنقسم إلى أربعة أنواع . هى [١] :-

١. وحدات تنفيذية وهى التى تتولى مهمة التنفيذ المباشر والفعلي لوظيفة معينة كوزارة السياحة مثلاً .

---

(1) د . عبد العزيز صالح بن حبتور – أصول ومبادىء الإدارة العامة – مرجع سبق ذكره ص 123 وما بعدها .

٢. وحدات معاونة وهى التى تساعد النوع الأول على القيام بوظيفته وذلك بتقديم الخدمات المختلفة له وهى تضم إدارة عليا متخصصه وهيئة إدارية لها خبرة كبيرة فى العديد من الميادين مثل ميدان الشراء وتدريب الأفراد .
٣. وحدات تنسيق وذلك للتنسيق بين جهود الوحدات الأخرى بهدف تحقيق الصالح العام بأقل تكلفة ومجهود .
٤. وحدات مركبة وهى الوحدات التى تقوم بالمهام الثلاثة السابقة أى التنفيذ والمعاونة والتنسيق .

هذا ويتكون الجهاز الإدارى الحكومى من[1] :-

١. مجلس الوزراء " الحكومة"

وهو المنوط إليه بأمر الإشراف على أعمال الحكومة وتمثل لختصاصاته فيما يلى :-

- وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها بالاشتراك مع رئيس الجمهورية .
- توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة .
- إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقا" للقوانين والقرارات ومراقبة تنفيذها .
- إعداد مشروعات القوانين والقرارات .
- تعيين وعزل الموظفين طبقاً للقانون .
- إعداد مشروع الخطة العامة للدولة .
- إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة .
- عقد القروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور .
- ملاحظة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة .

---

(١) د. أمين فؤاد الضرغامى – **مبادىء الإدارة العامة** – غير مبين الناشر أو سنة النشر ص 15 وما بعدها .

أما رئيس الوزراء فيختص بما يلى :-
- الإشراف على أعمال الحكومة .
- عرض برامج الحكومة على مجلس الشعب .

٢. الوزراء

الوزير هو الرئيس الأعلى لوزارته ويتولى رسم سياسة الوزارة فى حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها ويشترط فيمن يعين وزيراً ما يلي :-
- أن يكون مصريا من أبوين مصريين .
- أن يكون بالغا من العمر خمسة وثلاثون عاما .
- أن يكون متمتعا بكامل حقوقه المدينة والسياسية .

هذا ويلاحظ أن الوزراء يمارسون نوعين من الأعمال والاختصاصات هما : -

١. الاختصاصات السياسية :

حيث يمارس ويشارك الوزير باعتباره عضوا فى مجلس الوزراء فى وضع السياسة العامة للحكومة ويشارك فى إدارة شئون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما عهد أو يعهد به من تلك الشئون بموجب الدستور أو أى تشريع أخر إلى أى شخص أو هيئة أخرى.

٢. الاختصاصات الإدارية :

حيث تتمثل أهم هذه الاختصاصات فيما يلى :-
- توزيع الأعمال والمهام فى وزارته على الموظفين توزيعا عادلا يشغل كل موظف أوقات الدوام الرسمى فى عمل منهج مهم .
- تطبيق الاقتراحات التى تضمن سير العمل الحكومى سيرا فعالا .
- تنفيذ طرق العمل التى من شأنها توفير الوقت والجهد والنفقات وتجبن التعقيد والتداخل والازدواجية فى العمل .

- وضع الترتيبات الإدارية التى تكفل تقديم الخدمة للجمهور على أكمل وجه .

✓ **الأجهزة الاستشاريه المركزية التابعة لرئيس مجلس الوزراء**

١. الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة :

ويهدف هذا الجهاز إلى تطوير مستوى الخدمة المدنية ورفع الإنتاجية وتحقيق العدالة فى معاملة العاملين وهو يمارس اختصاصاته بالنسبة للجهات الآتية .

- الوحدات التى يتألف منها الجهاز الإدارى للدولة .
- الهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها.

٢. النيابة الإدارية :

وهى تختص بما يلى :

- فحص الشكاوى التى تحال من الرؤساء المختصين أو من أى جهة رسمية عن مخالفات القانون أو الإهمال فى أداء واجبات الوظيفة .
- إجراء التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية التى تكشف عنها الرقابة .
- مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية بالنسبة للموظفين المعنين على وظائف دائمة .

٣. مجلس الدولة :

وهو يختص بما يلى :

اختصاص إدارى :- وهو يتمثل فى الإفتاء والصياغة باعتباره مستشارا للحكومة ويقدم لها الرأى فى مجال العمل الإدارى أو فى صياغة النصوص القانونية .

اختصاص قضائى :- يتمثل فى الفصل فيما يعرض عليه من منازعات

٤. **قسم التشريع :**
وهو يختص بدراسة المشروعات المقدمة من جميع الوحدات الإدارية والحكومية حيث لا يجوز لأى منها استصدار اى قانون أو قرار جمهورى ذو صفة تشريعية إلا بعد عرضه على قسم التشريع .

٥. **الجهاز المركزى للتعبئه العامة والإحصاء:**
وهو يختص بأعمال التعدادات والاحصاءات العامة كما يختص بأعمال الحصر الشامل للموارد والإمكانيات لتحقيق أفضل استخدام للإمكانيات .

٦. **الرقابة الإدارية :**
وهى تختص بما يلى :
- بحث وتحرى أسباب القصور فى العمل والإنتاج بما فى ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التى تعرقل سير العمل .
- متابعة تنفيذ القوانين والتأكد أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها .
- الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التى تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظيفتهم .
- بحث الشكاوى التى يقدمها المواطنون عن مخالفات القوانين أو الإهمال فى أداء واجبات الوظيفة .

٧. **اللجان الوزارية :**
وهى تختص بدراسة الموضوعات المختلفة وإعدادها للعرض على مجلس الوزراء .

٨. الوزارات[١] :

وهى تعتبر بمثابة الوحدة التنظيمية الأساسية التى يشكل منها النظام الإدارى للدولة ويتم التشكيل التنظيمى لها على أساس تقسيم العمل أو الأنشطة وفقا لمبدأ التخصص للوزارات المختلفة وتعتبر الوزارة وحدة مسئولة عن تنفيذ جانب معين من المهام المسئول عنها السلطة التنفيذية " الحكومة "

٩. هيئة قناة السويس :

وقد نشأت طبقا لقرار رئيس الجمهورية بقانون رقم ٢٨٥ لسنة ١٩٥٦ الذى أمم شركة قناة السويس وتستهدف تولى شئون مرفق قناة السويس إدارته وصيانته وتحسينه واستغلاله وإنشاء وإدارة الشركات ذات الارتباط بخدماته .

١٠. المجلس الأعلى للشباب والرياضة :

وينظم أعماله القرار الجمهورى رقم ٤٧٩ لسنة ١٩٧٩ بإنشاء المجلس ، ويختص برسم السياسة العامة لرعاية النشىء ، ووضع الخطط اللازمة لتنفيذ تلك السياسة والتنسيق فيما بين كافة الوزارات والقطاعات لتحقيق أفضل فرص للتنمية الصحية للشباب وكذا رعاية وتطوير وتشجيع النشاط الرياضى .

١١. هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة :

أنشئت بموجب القانون رقم 59 لسنة 1979والقرار الجمهورى رقم 351 لسنة 1980 الذى جعلها تابعه لرئيس مجلس الوزراء وتختص بإعداد ومتابعة تنفيذ جميع خطط التنمية العمرانية وإنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة وتنسيق العمل فيما بين الوزارات بهذا الشأن ، وعقد القروض وقبول المنح والترويج وتأجير الأراضي فى المجتمعات الجديدة .

---

(١) د. سوفق حديد محمد – ادارة الاعمال الحكومية – مرجع سبق ذكره – ص ١٣٥ وما بعدها

١٢. **أكاديمية السادات للعلوم الإدارية :**
نشأت بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم 127 لسنة 1981 وتختص بتنمية الإدارة فى جميع المجالات ، وقد تم تطوير دورها مؤخرا لتقدم أيضا خدمة تعليمية تستهدف منح درجات البكالوريوس والماجستير والدكتوراه والدبلومات العليا والقيام بالدراسات والبحوث .

- **مراحل تشكيل الأجهزة الحكومية [1] :-**

يمر تشكيل الاجهزه الحكوميه باربع مراحل هى :

١. **المرحلة الأولى :**
فى هذه المرحلة يتم تكوين الوحدات الأساسية مثل تلك التى تتخصص بالشئون الدفاعية والعلاقات الخارجية والنظام الداخلى والإدارة المالية .

٢. **المرحلة الثانية :**
تتمثل فى مرحلة بناء الدولة العصرية وتحقيق التنمية المطلوبة والتى تتمثل بوزارات وإدارات الزراعة والتجارة والصناعة .

٣. **المرحلة الثالثة :**
وهى تتمثل فى تكوين الوزارات المعاهدة التى تحاول توفير الخدمات الاجتماعية والرفاهية مثل التعليم والصحة والإسكان .

٤. **المرحلة الرابعة :**
وهنا تظهر الوزارات اللازمة لتحقيق التطوير الإدارى وتمثل فى وزارات البيئة والإدارة المحلية والطاقة والتخطيط الاقتصادى .

---

(1) B.J Hodge and William P.A nthony , organization theory : A strategic A pproach 4 th ed need ham Heights : mass . A lly and Bacom inc 1991 pp 317- 342 .

- **الأسس التنظيمية لتشكيل الأجهزة المركزية [1] :-**

١. **التقسيم الإدارى حسب التخصص :**
وهنا يتم تكوين الوزارات على أساس تقديم خدمات حكومية متخصصه ويعتمد ذلك التقسيم بصفة أساسية على مبدأ تقسيم العمل حيث يتم بجميع كافة الأعمال والنشاطات المتشابهه من حيث طبيعتها لتكون من اختصاص وحدة إدارية واحدة مثل تجمع كل ما يتعلق بالنشاط الاقتصادى فى وزارة واحدة هى وزارة الاقتصاد **ويتميز هذا التقسيم بما يلى :**

- توسيع طاقة الوزارة لإدارة وتنسيق المشاريع المستخدمة للموارد فى حدود الإدارات المتخصصه .
- تقدم لنا تفويض أكثر موضوعية وفاعلية للمهام التنفيذية .
- يقدم لنا أساس للتوصل إلى القرارات الإدارية وضع السياسات .
- ومعالجة المشاكل الناجمة ضمن خطة السلطة الإدارية .
- يعطيننا فرصة استخدام الاستراتيجية الواحده بدلا من الاستراتيجيات المتعددة لاقتراح وتنفيذ الأهداف بطريقة واضحة ومقبولة .

٢. **التقسيم حسب العملاء :**
وهنا يتم تكوين الوزارات على أساس المستفيدين المتعاملون مع الوزارة أو الدائرة الحكومية فالأعمال المتعلقة برعاية الشباب يمكن تجميعها فى وحدة واحدة يطلق عليها وزارة الشباب وكذلك الأعمال المتعلقة بالمزارعين تجمع فى وزارة الزراعة .

٣. **التقسيم على أساس العملية :**
وهنا يتم التقسيم حسب مراحل العمل الذى يفترض أعلى درجة من التخصص التقنى حيث يتم تجميع كافة النشاطات التى تتصف

---

(١) د. موفق حديد محمد – إدارة الأعمال الحكومية – مرجع سبق ذكره ص ١٣٣ وما بعدها .

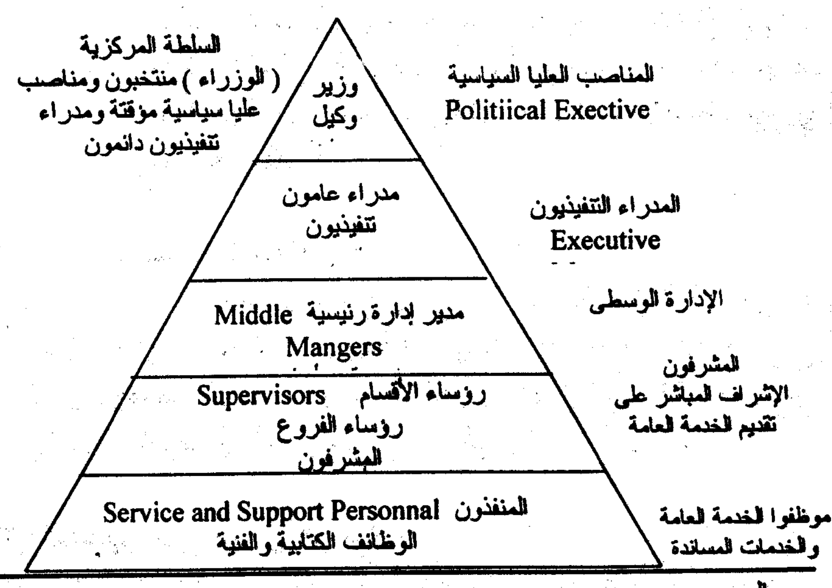
بإتمام نوع معين من العمليات فى وحدة إدارية واحدة مثل إنشاء مؤسسه عامة تتولى أعمال التشييد والبناء لكل الجهاز الإدارى للدولة .

٤. التقسيم على أساس جغرافى :

وهو يستخدم فى حالات محدودة مثل وزارة الحكم المحلى .. ويحاول هذا النوع من التقسيم دمج التنظيم الإقليمى المحلى مع التنظيم القومى المركزى وهو يطبق فى مجال التخطط القومى الاقتصادى حيث تكون اللامركزية الإقليمية أسلوب ملائم لخدمة المصالح المحليه هذا ويوضح الشكل التالى المستويات الإدارية فى التنظيمات الحكومية

شكل رقم (١٣*)

المستويات الإدارية في التنظيمات الحكومية



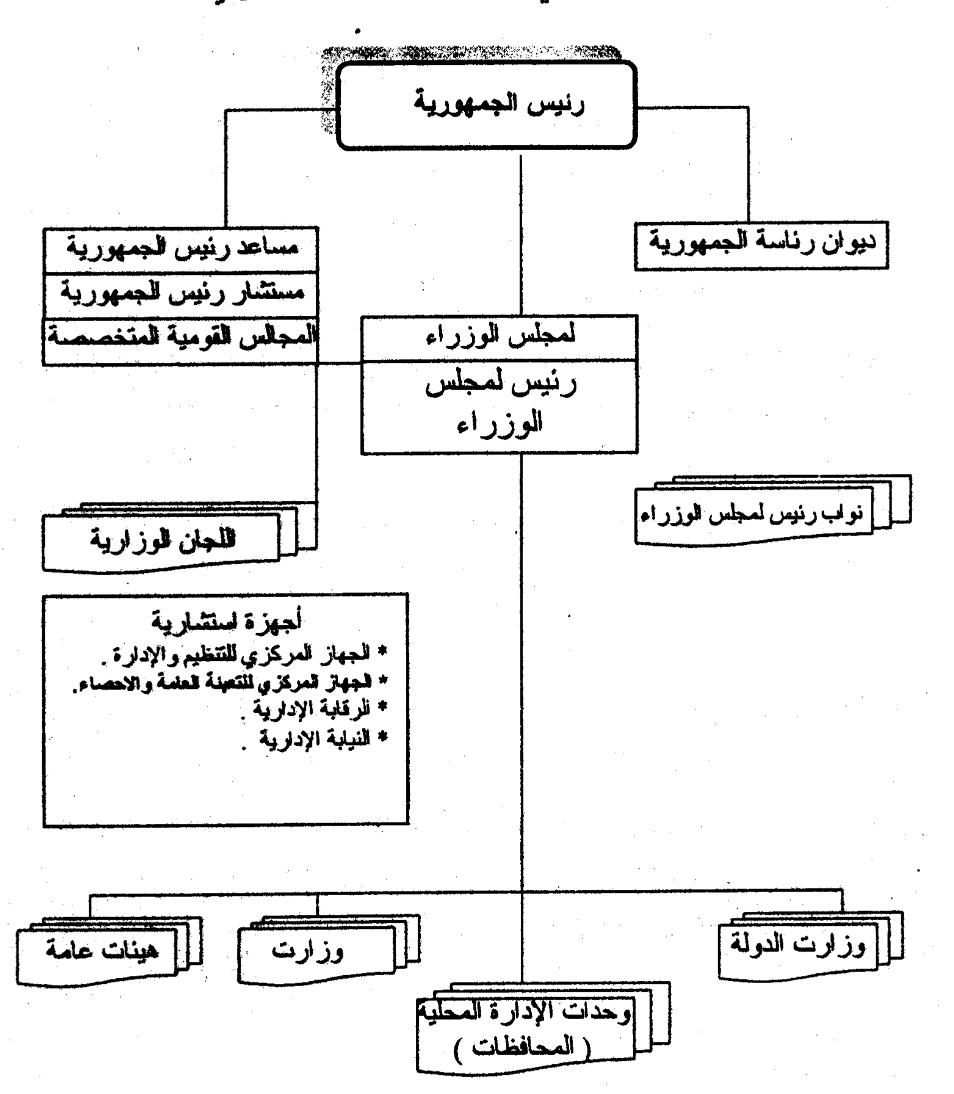
- المصدر :

Cole Blease Graham and Steven Hays," Management Functions and Public Adminstration – POSDCORB Revisited," in Steven Ott, et. Al,(eds),Public Also see:David Holt , Management : Principles and Practices, 3rd ed ., Englewood cliffs : N h., Prentice Hall ,1993 ,p.14.

كما يوضح الشكل التالى الجهاز الادارى المصرى بصفة عامه :

شكل رقم (١٤)

الهيكل التنظيمي للجهاز الادارى المصري



وفى نهاية حديثنا عن أسس التنظيم الإدارى نود الإشارة إلى أهم نقاط الضعف فى تنظيم الإدارة المركزية .

١. لا توجد معادله مناسبة للتطبيق فى كل الأزمنة وفى كل الأزمنة تحدد العدد الأمثلة للوزارات والدوائر التابعة لها .

٢. أنه غالبا ما تبرز بعض الحالات التى تكشف عن نزع إدارة من وزارة معينة إلى وزارة أخرى دون وجود سبب منطقى لذلك .

٣. وجود حالات من الإزدواجية فى اختصاصات الوزارات والدوائر الحكومية والوحدات الفرعية التابعة لها .

٤. عدم انتشار الوحدات التنظيمية المتخصصة بنشاط العلاقات العامة مما يشير إلى المكانة المتردية التى تعطى لتوجيهات الرأى العام .

٥. عدم وجود هياكل تنظيمية حديثة وواقعية للعديد من الوزارات والمؤسسات والهيئات التابعة .

٦. اختلاف التنظيم العام من وزارة إلى أخرى داخل الدولة الواحدة .

٧. وضوح درجة شديدة من المركزية مما يزيد من صعوبة تيسير الأمور بالنسبة للرؤساء ويحد من قدرة المرؤوسين .

٨. عدم وجود مخططات تنظيمية تصور الوضع القائم فى بعض وحدات الدولة وأن وجدت هذه المخططات فإنها لا تعدو أن تكون مجرد إجتهادات تفتقر إلى التصميم الدقيق المبنى على رؤية علمية وشاملة .

الفصل السادس
المنظمات العامه

الفصل السادس
المنظمات العامة (*)

في البداية تجدر الإشارة إلى أن العديد من الكتاب يخلطون بين إدارة المنظمات العامة وإدارة الأعمال الحكومية بل ويعتبرونها شي واحد والأمر يختلف تماما عن هذا التصور فالمنظمات العامة ظهرت كنتيجة لفشل النماذج الادراية المركزية في إدارة المشاريع العامة بطريقة اقتصادية .

- **مفهوم المنظمات العامة :-**

لإيضاح ما نقصده بالمنظمات العامة فان الأمر يستدعي التعرض للنماذج التالية[1]:-

✓ **نموذج المشروع الملحق بالإدارات أو المصالح الحكومية :-**

ويشمل ذلك كافة المشاريع التي تقوم بها وزارات الدولة أو مصالحها التقليدية ولا تتمتع تلك المشروعات بأية مزايا أو خصائص تختلف عن الأوضاع السائدة في بقية الادارات الحكومية وعلى هذا الأساس فأنها نمول من خزانة الدولة وتخضع في إدارة ميزانياتها وقواعدها ومراجعتها للنظام الذي تخضع له الحسابات والموازنات العامة الحكومية كذلك الأمر بالنسبة لأنظمتها الوظيفية وسياسات الاختيار والتعيين وجداول المرتبات ....الخ.

✓ **نموذج المؤسسات العامة و الهيئات العامة أو السلطات العامة(**)**

ويتميز هذا النموذج عن النموذج السابق أن له ذاتيته و شخصيته القانونية الخاصة حيث يتميز ببعض الخصائص التي تتكامل مع بعضها و تتوحد لتقدم فهماً متكاملاً و موحداً عن نموذج المؤسسة العامة و أهم هذه الخصائص ما يلي :-

---

(*) لاحظ أن هناك فرق بين المنظمات العامة والمرفق العام – فالمرفق العام هو بمثابة خدمة تقوم بها السلطات العامة للجمهور بطريق منظم ومستمر إرضاءً لحاجة من الحاجات حيث يبرز عنصر الانتظام والاستمرار في تأدية الخدمة.

(*) لاحظ هنا أن البعض قد يفرق بين مؤسسة عامة وهيئة عامة حيث يرى أن المؤسسة العامة هي التي تمارس نشاطا تجاريا يهدف إلى الربحية بينما الهيئة العامة تمارس نشاطاً خدمياً لا يهدف إلى الربحية غير إننا لا نميل إلى هذا الفصل .

(1) د. عبد المعطى محمد عساف – إدارة المشروعات العامة – دراسة تحليلية – دار مجدلاوى للنشر والتوزيع – عمان – 1986 ص28وما بعدها

١. أن نشأة المؤسسة العامة لابد أن تتم بقانون يضفى عليها الشخصية القانونية المستقلة ولقد ترتب على ذلك تباين تلك المؤسسات في تنظيمها في عدة خصائص نذكرها :-

- اختلاف تشكيل مجلس الإدارة في المؤسسات من حيث عدد الأعضاء فلا توجد قاعدة تبين الحد الأدنى أو الأقصى لعدد الأعضاء
- لا توجد صيغة موحدة لتوظيف العاملين في المؤسسات العامة و مدى ارتباطهم أو استقلالهم عن نظام الخدمة المدينة
- تختلف أساليب التوصل إلى اتخاذ القرارات في مجالس إدارة المؤسسات العامة فبعضها يأخذ بنظام الأغلبية البسيطة و البعض الآخر يأخذ بنظام الأغلبية المطلقة
- لكل مؤسسة عامة مدير يتولى تنفيذ قرارات و تعليمات مجلس الادارة و هو يعين بقرار من مجلس الوزارء بناء على ترشيح الوزير المختص

٢. أن إضفاء صفة العمومية و منح الشخصية القانونية يمكن تلك المؤسسات من الاستفادة من كافة الوسائل التي يوفرها القانون الاداري و التي منها :-

- أن أموالها أموالاً عامة و حساباتها تخضع لقواعد القانون العام ما لم يرد نص صريح بخلاف ذلك .
- أن نشاطاتها وخدماتها و أعمالها هي ذات صفه عامة .
- أن موظفيها وعمالها ومديريها لهم صفة الموظف العام .
- أن المؤسسة العامة تخضع لرقابة من قبل السلطة المركزية لضمان ربطها بالإدارة العامة للدولة ولضمان احترامها للمصالح العامة .

٣. أن المؤسسة العامة هي ملكية خاصة للدولة .

٤. إنها تتمتع باستقلال ملموس عن جهات السلطة المركزية في الدولة وتتمثل مظاهر هذا الاستقلال فيما يلي :-

- أنها تتمتع باستقلال مالي أو ذمة مالية خاصة بها .

- أنها تتمتع باستقلال اداري حيث أن لها الحرية في تطبيق أية أساليب أو نظم أو إصدار أية لوائح أو تعليمات .
- أنها تقاضى وتتقاضى وتتعاقد وتتملك بإدارتها الحرة مع مراعاة أحكام القانون المنشئ لها ومقتضياته .

٥. تتمتع الخصائص التنظيمية لهذه المنظمات ببعض الخصائص والتي منها :-
- انه بمقدور تلك المنظمات أن تبرز كتنظيم متميز ومتحرر من قيود البيروقراطية الحكومية .
- أن النموذج التنظيمي لتلك المنظمات يخلق فرصة لمنح هذا الشكل من التنظيم حيادية سياسية واجتماعية وذلك من خلال تجنبه ضغوط السلطة السياسية أو الضغوط السياسية والاجتماعية التي تفرضها القوى السياسية والاجتماعية
- أن النموذج التنظيمي لتلك المؤسسات سيكون ذا فاعلية وكفاءة عالية إذا ما توافرت القناعة لدى الجهات المركزية بضرورة إعطاء تلك المنظمات فرصتها الكافية في التجربة التي تشترط الاختلاف التنظيمي والاداري .
- أن النموذج التنظيمي لتلك المؤسسات يمكن من مراعاة تنوع النشاط عند تصميم الأساليب الإدارية والفنية .

✓ **نموذج الشركات العامة**

ويتضمن ذلك النموذج تلك المشروعات العامة التي يتم أنشاؤها حسب النصوص القانونية المنظمة للشركات في الدولة غير أن الأمر هنا لايحتاج إلي إصدار قانون خاص بكل شركة كما في حالة المؤسسات العامة بل هناك قانون موحد يتم الإنشاء وفقا له **هذا وتنقسم الشركات العامة إلي نوعين هما :-**

١. الشركات العامة المملوكة ملكية تامة للدولة سواء تمت هذه الملكية عن طريق التأميم الشامل أو الجزئي أو عن طريق شراء حصص القطاع الخاص في احدي الشركات

المساهمة وفي هده الحالة تكون إدارة الشركة إدارة تامة للدولة.

2. الشركات المساهمة العامة المملوكة ملكية جزئية للدولة علي ألا تقل نسبة هذا الجزء عن 51 % من مجموع الأسهم وهذا يمكن الدولة من فرض اراداتها علي مجلس إدارة الشركة.

✓ نموذج المشروع العام كنموذج خاص :-

وهذا النموذج يأخذ أحد شكلين أساسين هما:-

1. المشروع العام كعقد تشغيل و يتواجد هذا النموذج عندما تتنازل الدولة عن معيار إدارة المشروع لجهة خاصة محلية أو أجنبية كي تقوم هذه الجهة بإدارة المشروع العام بحرية كاملة تتحمل فيها الدولة النفقات المختلفة و تدفع لتلك الجهة مقابل قيامها بالإدارة مبلغاً متفق عليه مع ملاحظة انه في هذه الحالة لا يمكن إخضاع المشروع لأحكام القانون العام و خاصة من الناحية الإدارية.

2. المشروع العام كعقد التزام"امتياز"وفقاً لهذا النموذج تتولى الجهة صاحبة الامتياز استثمار المرفق العام بإقامة مشروع كامل على نفقتها الكاملة و تتولى إدارته إدارة كاملة على أن تدفع للدولة حصة محددة من الأرباح أو العوائد.... وذلك حسب بنود الاتفاق.

- **تصنيف المنظمات العامة[1] :**

أن المنظمات العامة سواء كانت في شكل وزارات أو مصالح أو هيئات عامة أو مكاتب تصنف تحت مجموعة متعددة من التصنيفات هي :-

---

(1) د. على الشريف – إدارة المنظمات العامة – مرجع سبق ذكره - ص259 وما بعدها .

١. التصنيف علي أساس نوع السلطة :-

- الوحدات التنفيذية:-

وهى تلك الجهات الإدارية التي تتولي تنفيذ المهام الرئيسية للسلطة التنفيذية-الحكومة-والوحدة الرئيسية في هذا الخصوص هي الوزارة.أما الوحدة التنفيذية فهي الهيئات المختصة بتحقيق الأغراض الرئيسية التي قامت من أجلها الدولة.

- الوحدات الوظيفية:-

وهى تلك الوحدات الإدارية المعاونة للوحدات التنفيذية حيث تعمل هذه الوحدات لحساب الهيئات الحكومية فقط بمعنى أنها لا تقدم خدماتها للجمهور مباشرة مثل الجهاز المركزي للمحاسبات الذي يراقب الأجهزة الحكومية فقط ولا يراقب حسابات التنظيمات الخاصة و كذلك الحال بالنسبة للجهاز المركزي للتنظيم و الادارة.....

- الوحدات الاستشارية:-

وهي تلك الوحدات التي تنحصر مهمتها في الإعداد و التحضير و البحث و تقديم التوصيات و النصح إلي الجهة الإدارية التي تملك إصدار القرارات و تختلف تلك الوحدات عن الوحدات الوظيفيه في أن دورها مقصور علي تقديم التوصيات فقط دون التمتع بحق إصدار القرارات و ذلك علي خلاف الوحدات الوظيفية .

٢. التصنيف على أساس نوع النشاط :-

- المنظمات الاجتماعية :-

وتنشأ هذه المنظمات لتحقيق أغراض مختلفة مثل المستشفيات التي تقام لغرض تحقيق الهدف الصحي لأفراد المجتمع والملاجئ التي تقام لإيواء العجزة والمسنين والأطفال وبنفس المنطق يمكن النظر إلى

أجهزة البوليس والمطافئ باعتبارها منظمات اجتماعية تستهدف حماية أفراد المجتمع .

- **المنظمات الاقتصادية :-**
وهى تلك المنظمات التجارية والصناعية وبعض المنظمات الخدمية وسائر المنظمات الأخرى التي تربطها علاقة ما بعملية تجميع واستخدام الموارد وتوزيع الدخل .

- **المنظمات السياسية :-**
وهى تلك المنظمات التي تسعى إلى تحقيق التطابق والملاءمة بين النظام العام وبين الحرية الفردية وتهيئة بيئة يستطيع المواطنون من خلالها إشباع الأنواع المختلفة من حياتهم ومن ثم تعتبر الحكومة هي الشكل الأساسي للتنظيم السياسي في المجتمع والذي يحدد سلطات هذا التنظيم هو الدستور .

- **منظمات القطاع العام :-**
وهى تلك المنشآت التي تملك الدولة رؤوس أموالها وتديرها على أسس تختلف عن تلك التي تدار بها المرافق والمنظمات الحكومية التقليدية وهذه المنظمات تزاول عادة أنشطة تجارية وصناعية تختلف من حيث وظائف والظروف المحيطة بها عن تلك المنظمات الحكومية الأخرى .

٣. التصنيف على أسس مجال النشاط :

- **المنظمات العامة القومية :-**
وهى التي تنشأ للوفاء بالحاجات العامة المشتركة لجميع جماهير الشعب من جميع مدن وأقاليم الدولة ومن أمثلتها البريد والصحة والتليفونات وهذه المنظمات تكون من

اختصـــاص السـلطة الإداريـــة المركزيـــة أى الـــوزارات وفروعها في الأقاليم .

- **المنظمات العامة الأقليميه :-**
وهـى تلـك المنظمـات التـي يقتصـر نشـاطها علـى الوفـاء بالحاجـات العامـة لسـكان أحـد الأقسـام الإداريـة للدولـة كالمحافظات أو المدن أو القرى ومن أمثلتها النقل المحلى والنور والمياه .

٤. التصنيف على أساس التبعية :

- **طريقة الاستغلال المباشر :-**
ويعنى قيام الحكومة بإدارة المنظمة العامة بنفسها مباشرة وبأموال الحكومة المالية والإدارية ويعتبر القائمون على إدارتها موظفون عموميون كما تعتبر أموالها أموال عامة وتتبع في تمويلها القواعد المالية التي تقررها قوانين ربط الميزانية العامة للدولة .

- **طريقة الالتزام :-**
وهنا تعهد الحكومة إلى شركة أو أفراد بإدارة منظمـة أو مرفـق عـام اقتصـادي واسـتغلاله لمـدة محـدودة وذلـك بواسطة أمواله الخاصة وعماله وموظفيه وعلى مسئوليته الخاصـة وذلـك مقابـل تقاضـى رسـوم المنتفعين بخـدمات هذا التنظيم(١)

- **طريقة الاستغلال غير المباشر :-**
وهنـا تعهـد الحكومـة إلـى فـرد أو شـركة لإدارة تنظـيم أو مرفق عـام مقابل غرض تحدده وتضمنه السلطة العامـة والأموال المستعملة في هذه الطريقة هي أموال حكومية وهذا ما يميزها عن طريقة الالتزام التي يقدم فيها الملتزم أمواله الخاصة .

---

(١) د. خليل الفلابينى –**مبادىء في الإدارة العامة** – مطابع دار الكتاب العربي – القاهرة 1962 ص 77 .

- **طريقة الاستغلال المختلط :-**

وهنا يتم تكوين شركة يشترك فيها الاقتصاد القومي الاقتصاد الفردي لتحقيق أهداف الطرفين سواء فيما يتعلق بالنواحي الاجتماعية والاقتصادية وكذا النواحي المتعلقة بالربحية ويتميز هذا النوع من الاستغلال بما يلي[1] :-

أ. تتخذ المنظمة شكل الشركة المساهمة وتخضع لاحكام القانون التجاري .

ب. تساهم الحكومة في الشركة مساهمة مالية وذلك بدفع حصتها من راس المال بطريق النقد أوعيناً.

ج. تكتتب الحكومة عادة باكثر من نصف راس المال خوفاً من أن يصبح المشروع قريباً من الاستغلال المباشر وتشترك الحكومة في عضوية مجلس الادارة .

- **الخصائص المميزة للمشروعات العامة[2] :-**

تتميز المشروعات العامة بمجموعة من الخصائص من أهمها:-

١. الشخصية القانونية المستقلة عن شخصية الدولة ويعني ذلك أن المشروع العام ليس مالاً أو متاعاً يمكن أن يكون موضوعاً للحقوق أو التنازع بل هي في واقع الأمر مركزاً لمصالح معينة يحميها القانون ولذلك يترتب لها بحكم القانون ذمة مالية خاصة ومخصصة لغرض معين .

٢. خصوصية النظم الإدارية للمشروعات العامة حيث تتميز هذه المشروعات بالاستقلال عن السلطة الإدارية التي أنشأتها في أوجه عديدة منها:-

---

(١،٢) د. محمد سعيد عبد الفتاح ولخرون – الاداره العامه المبادئ والتطبيق – مرجع سبق ذكره – ص ١٠٠- ١٠٠٢ وما بعدها

- الاستقلال الإداري بما يعني امتلاك تلك المشروعات لجهاز إداري يملك سلطة التقرير في شئونها فيما يتعلق بالقرارات الإدارية في مجالات عملها.
- الاستقلال المالي بما يعني فصل إيرادات و مصروفات المشروعات العامة عن ميزانية الدولة مع استبقاء الفائض الذي تحققه عملياتها لحسابها ووضعه تحت تصرفها.
- الاستقلال الفني بما يعني أن للمشروعات العامة الحق في اختيار أسلوب العمل المناسب و النمط الفني للعمل بما يتلاءم مع أهداف و طبيعة عملياتها.

٣. ارتباط المشروعات العامة بالخطة الاقتصادية للدولة حيث ترتبط هذه المشروعات سواء تلك التي يعهد إليها بإدارة المرافق العامة و الخدمات الحيوية أو تلك المشروعات ذات الصفة الاقتصادية بما فيها شركات القطاع العام بالخطة العامة للدولة من حيث مدى مساهمتها في تحقيق هذه الخطة على مدار فترة زمنية معينة .

- **أسباب إقامة المنظمات العامة :-**

من أهم أسباب إنشاء المنظمات العامة ما يلي [1] :-

١. أسباب تتعلق بعدم إقبال راس المال الخاص عليها وذلك إما لضخامة روؤس الأموال اللازمة لإنشاء هذه المنظمات أو لارتفاع تكاليف تشغيلها ورغبة الحكومة في تقديم منتجاتها بأسعار تكون في متناول جميع طبقات الشعب .

---

(١) د. ثابت عبد الرحمن ادريس – **المدخل الحديث في الادارة العامة** – مرجع سبق ذكره ص 96-97 .

٢. أسباب تتعلق بعدم استغلال صغار المنتجين حيث تقوم الدولة بإقامة مشرعات لتقديم خدمات معينة لفئة من صغار المنتجين بهدف حمايتهم من استغلال الراسماليين لهم .

٣. أسباب تتعلق بارتفاع المخاطر التجارية حيث تتولى الدولة إقامة المشروعات التي تواجه أخطاراً تجارية عالية .

٤. أسباب تتعلق بالأمن القومي حيث تنفرد الحكومات في الكثير من الدول بإنشاء بعض المشروعات كالاسلحة والطاقة النووية ... لارتباط هذه المنتجات بالأمن القومي .

٥. أسباب تتعلق بالإشراف والرقابة حيث تتدخل الدولة بحصة في راس مال بعض المشروعات مقابل تزويدها ببعض التسهيلات وذلك لإحكام الرقابة عليها.

٦. أسباب تتعلق بحماية الموارد والممتلكات مثل ذلك منظمات إطفاء الحريق والشرطة و التي تقوم بتوفير الحماية ضد الحريق بأنواعه وضد السرقة والجرائم .

- **سلوك الأفراد داخل المنظمات العامة :-**

يتميز سلوك الأفراد داخل المنظمات العامة بمجموعة من السمات من أهمها ما يلي [1] :-

١. انسحاب الأفراد من مواجهة صعوبات العلاقات الفردية والصراعات التي تكتنفها .
٢. الحد الأدنى من الانفتاح في التفاعل بين الأفراد حتى داخل الوحدة الإدارية الواحدة .
٣. تجنب الأفراد للمواجهة الحازمة للمواقف وللتدعيم المستمر من اجل وجهة النظر .
٤. انعدام الثقة في العلاقات الفردية .

---

(1)Chris Argyris,"Some Causes Of Organizational Ineffectiveness within the Department of state,"C. I.S.R., Occational PaperNo.2 (Washington D.C. : U.S. Government Printing Office, November 1966).

٥. سيطرة القادة على المرؤوسين .
٦. الالتزام الشديد باللوائح والإجراءات مع انعدام القابلية علي تحمل الخطر أو المسئولية .
٧. الاعتقاد الخاطئ بان التعاطف في السلوك يعني عدم الفعالية وعدم الرشد.
٨. عدم إدراك القادة لدور التأثير الشخصي علي الغير واقتناعهم بأهمية السلطة .

- **أهداف المنظمات العامة :-**

في الحقيقة فانه يمكن النظر إلي اهداف المنظمات العامة من أكثر من زاوية ولكننا قبل أن نناقش تلك الزوايا فانه ينبغي الإشارة إلي النقاط التالية :

١. تعتمد أهداف المنظمات العامة علي الوقت الذي صيغت فيه والموقف الذي تواجهه الدولة في ذلك الوقت .
٢. ترتبط الأهداف المحددة للمشروعات العامة بتكوينها وهيكل الملكية فيها.
٣. تحتاج المشروعات العامة إلي أن تتمتع بدرجة من الاستقلال والحرية لتحقيق أهدافها .

وألان سوف نستعرض التقسيمات المختلفة التي يمكن من خلالها تحديد أهداف المنظمات العامة :-

أ. **التقسيم الأول**

- **الأهداف الإدارية : -**

١. تطوير المنظمة وتنميتها ووضع نماذج رفع مستوي فعاليتها وكفاءتها الإنتاجية .
٢. البحث المستمرعن المعلومات الجديدة عن البيئة الداخلية والخارجية.
٣. اتخاذ القرارات وتخطيطها بمعني تحديد مراكزها ونوعية القرارات التي يتخذها كل مركز وكيفية اتخاذ القرارات .

٤. البحث عن والحصول علي المهارات الإدارية والفنية والحفاظ عليها وتنمية قدراتها .
٥. تحديد الأهداف ووضع الخطط اللازمة لتوزيع استخدام الموارد ورسم البيانات وتحديد الإجراءات التوجهية ونظم الرقابة علي التنفيذ .
٦. تحليل المعلومات وإعادة ترتيبها بطريقة تلائم عملية اتخاذ القرارات وعملية تقيم نشاطات المنظمة .

- **الأهداف التنفيذية :-**

١. الحفاظ علي الكيان الذاتي للمنظمة .
٢. تحقيق الكفاية في استهلاك الموارد والحفاظ علي كيان المنظمة
٣. استخدام الموارد المادية والبشرية لخلق المخرجات طبقاً للخطط والسياسات والإجراءات .

ب. التقسيم الثاني :-

وفقاً لهذا التقسيم فانه يمكن النظر إلي المنظمة العامة علي أنها نظام يتكون من أربعة نظم فرعية للأهداف هي :-

١. نظام الأهداف الشخصية للأفراد المكونين للمنظمة ككيانات مستقلة .
٢. نظام الأهداف الجماعية للجماعات الصغيرة المكونة للمنظمة ككيانات مستقلة .
٣. نظام الأهداف التنظيمية ككيان مستقل عن الأفراد والجماعات المكونة له وعن المجتمع الذي تعيش فيه المنظمة .
٤. نظام الأهداف العامة للمجتمع الذي تتحرك وتعيش فيه ومن اجله المنظمة .

ج. التقسيم الثالث :-

يستند هذا التقسيم إلي النظر إلي الأهداف من الناحية الزمنية حيث يركز علي نوعين رئيسيين من الأهداف هما :-

- **الأهداف التكتيكية :-**

وهي مجموعة الأهداف التي تؤدى في النهاية إلي تحقيق أهداف المنظمة الاستراتيجية ومن ثم رسالتها في المجتمع وتتضمن هذه الأهداف ما يلي :-

١. السياسات والنظم العامة والبرامج .
٢. البرامج والخطط قصيرة الأجل التي تقرها المنظمة .

- **الأهداف الاستراتيجية :-**

وهي تشمل جميع الخطط القومية طويلة الأجل والتي تستهدف في النهاية تحقيق الأهداف الإدارية للمنظمة ومن أمثلة تلك الأهداف ما يلي :-

١. توفير الخدمات الأساسية (التعليمية والصحية والثقافية) للمواطنين .
٢. تحقيق الأمن الغذائي والمسكن المريح لكل مواطن .
٣. الوفاء بالتزامات الدين العام .
٤. تدبير الاعتمادات الضرورية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية .
٥. تدعيم البنية الأساسية للمجتمع عن طريق تدعيم مرافق النقل والمواصلات والمياه والصرف والكهرباء وغيرها .
٦. تهيئة الاستقرار المادي للعاملين في الدولة عن طريق تدعيم الأجور والمرتبات والحد من تضخم الأسعار وانتشار البطالة .
٧. ترشيد الإنفاق العام والاستهلاك العام .
٨. تخفيف أعباء المعيشة عن ذوي الدخول المحدودة بالدعم للسلع الأساسية وتدعيم العدالة الضريبية .
٩. تحقيق العدالة الاقتصادية والاجتماعية بين المواطنين.

١٠. تدعيم الأمن والدفاع القومي .
١١. وضع الضوابط الضرورية لضمان سيادة القانون علي الجميع .
١٢. بناء نظام متكامل للتامين الاجتماعي والمعاشات ضد العجز .والبطالة والشيخوخة لكافة المواطنين .

الفصل السابع
الإداره المــحليـه

الفصل السابع
الإدارة المحلية

- **المفهوم :-**

تعنى الإدارة المحلية " توزيع الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية والمحلية مما يسهل على الأجهزة المحلية إدارة مرافقها فى النطاق المرسوم لها قانونا أو قد ينظر إلى الإدارة المحلية على أنها تعنى توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة تباشر اختصاصاتها ولكن تحت أشراف الحكومة ورقابتها[1] " اى أن السلطة المركزية فى العاصمة تقوم بإسناد جزء من الوظائف الإدارية إلى هيئات محلية وهذا الإسناد يتم بموجب القانون فالقانون وحدة وما يتبعه من قرارات هو الذى يحدد بالضبط الوظائف الإدارية التى تدخل فى اختصاصات الأجهزة المحلية وعادة ما تحتفظ الأجهزة المركزية فى العاصمة بإدارة المؤسسات والمرافق ذات الطابع القومي في البلاد وتترك الهيئات والمؤسسات المحلية لإدارة الأجهزة المحلية ذات الطابع المحلى المحدود .

- **الإدارة المحلية والمصطلحات المشابهة :-**

١. الإدارة المحلية والحكم المحلى :

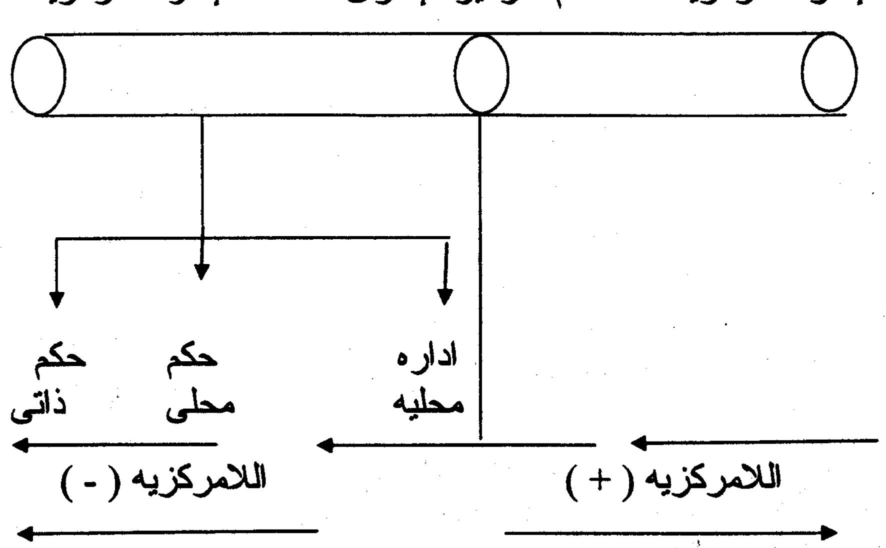
لإيضاح الفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلى لابد من التعمق أولا فى النموذج التالى .

---

(1) د. عبد العزيز صالح بن حبتور – **اصول ومبادىء الادارة – مرجع** سبق ذكرة ص 43

شكل رقم (١٥)

الفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلى



نحو المركزية فى أوقات الأزمات

ولإيضاح المقصود من ذلك النموذج نستعرض الآن المفاهيم التالية[1] :-

- **الإدارة المركزية :**
  ونعنى بها وجود المنظمة التى تؤدى خدمة ما فى مكان واحد أى أن السلطة يتم تجميعها فى منظمة واحدة وهذه المنظمة دون غيرها تكون المسئولة عن تأدية الخدمات فى كافة مناطق الدولة مهما اتسعت الرقعة الجغرافية .

- **اللامركزية الإدارية :**
  وتعنى بها توزيع السلطات والاختصاصات بين الأجهزة الإدارية المركزية وبين هيئات مستقلة تعمل فى وحدات محلية وبمقتضى هذا النمط من اللامركزية فإن الدولة تقسم إلى أقاليم محدودة أو محافظات

---

(1) د. عبد العزيز صالح بن حبتور – **أصول ومبادىء الإدارة العامة** – مرجع سبق ذكره ص 431 .

تقوم على إدارة كل منها أجهزة مستقلة عن الحكومة المركزية فى نطاق رقعتها الإقليمية وفى حدود ما يخول لها من سلطات وصلاحية وترتبط هذه الأجهزة بالحكومة المركزية .

هذا وتتخذ اللامركزية هنا ثلاثة أشكال تتمثل فى الآتى :-

١. نقل بعض السلطات من السلطة المركزية إلى الوحدات المحلية مع استمرار مسئولية السلطة المركزية عنها .
٢. تفويض بعض اختصاصات السلطة المركزية إلى بعض موظفى الإدارة المحلية .
٣. نقل الاختصاصات نهائيا" إلى السلطات المحلية ومنحها الاستقلال التام عند اتخاذ قراراتها المحلية .

غير أنه يلاحظ أن اختيار أى شكل من الأشكال السابقة أنما يتوقف على العوامل التالية :

١. مدى الاستقرار السياسي الذى تمتع به الدولة .
٢. درجة الاستقرار الخارجى للدولة من حيث علاقتها بالدول الأخرى .
٣. درجة الحاجة إلى تفريغ الدولة لشئون الأمن العام والاجتماعى والغذائى .
٤. درجة توافر المناخ السياسى الملائمة لتنمية نظام الحكم المحلى وتطويره .

- **عدم التركيز الإدارى :**

ونعنى به هنا احد أشكال المركزية الإدارية الذى يحقق سيطرة الحكومة المركزية من خلال الموظف المختص الذى تفوض له صلاحية الرئيس الإدارى كما أنه يسهم فى أعطاء أهالى الوحدة المحلية شعورا بالرضاء والمشاركة النسبية

والآن لاحظ : أن هناك مجموعة من الاختلافات بين كل من نظام الحكم المحلى ونظام الإدارة المحلية فنظام الحكم المحلى يعتمد على وجود منظمات محلية مستقلة تماما" لها سلطات

إدارية تنفيذية وسلطات تشريعية وقضائية وقد تصل اللامركزية الإقليمية أقصاها فى حالة الأخذ بنظام الحكم المحلى عندما تمتع هذه المنظمات بدرجة كبيرة من الاستقلال فى جميع أوجه النشاط وسلطات الدولة أما فى حالة الأخذ بنظام الإدارة المحلية فإن الاستقلال الذى يتمتع به المنظمات المحلية ينحصر فى ظل هذا النظام لا يمتد ليشمل سلطة التشريع والقضاء التى تمارس مركزيا من قبل أجهزة الدولة المختصة .

٢. الإدارة المحلية والحكم الذاتى [1] :-

يعتبر الحكم الذاتى أعلى درجات اللامركزية حيث تتمتع الوحدة المحلية بدرجة عالية من الاستقلال الذاتى فى إدارة شئونها وتتمتع الحكومة المحلية بالسلطات الثلاث : التشريعية والتنفيذية والقضائية فى إطار الشئون الخاصة بالوحدة ذاتها غير أن الحكم الذاتى لا يعنى الاستقلال التام عن الدولة المركزية ذلك لآن الشئون السياسية والتخطيط على المستوى القومى يبقى ضمن الإدارة المركزية إذ لا يحق للوحدة التى تمتع بالحكم الذاتى تكوين علاقات دبلوماسية أو تجارية مع الدول الأخرى خارج نطاق الحكومة المركزية الأم .

٣. عدم التركيز الإدارى والإدارة المحلية :-

يتفق عدم التركيز الإدارى مع الإدارة المحلية فى أنه فى كليهما تقع سلطة اتخاذ بعض القرارات الإدارية خارج السلطات المركزية وتمارس موقعيا[2] غير أن مظاهر الاختلاف بينهما تتمثل فيما يلى[3] :-

- يندرج أسلوب عدم التركيز الإدارى ضمن إدارة التنظيم المركزى فهو يقع ضمن إطار السلطة المركزية الإدارية بينما تندرج الإدارة المحلية ضمن السلطة اللامركزية الإدارية

---

(1) د . أمانى احمد خضير – **محاضرات فى الإدارة العامة** – مرجع سبق ذكره - ص 43 - 44 .

(2) د . سليمان الطماوى – **الوجيز فى القانون الإدارى** – القاهرة – مطبعة عين شمس – بدون سنة نشر ص 76.

(3) د . على خطار شطناوى - **الإدارة المحلية** – دار وائل لنشر – عمان 2002 ص 110 .

- تصدر وتتخذ القرارات الإدارية وتبرم العقود الإدارية في ظل عدم التركيز الإدارى باسم الدولة بينما تصدر القرارات الإدارية .
- وتبرم العقود فى ظل الإدارة المحلية باسم الجماعة المحلية ولحسابها .
- تكتسب الإدارة المحلية أهمية وديمقراطية لما تستهدفه من ترك إدارة معظم المصالح المحلية للمعنين بها أو من ممثليهم أما عدم التركيز الإدارى فهو عبارة عن تطبيق لقواعد الفن الإدارى وليس له قيمه ديمقراطية أو سياسية بل أن قيمته إدارية فقط .
- تخضع المجالس المحلية فى ظل التنظيم اللامركزى للوصاية الإدارية التى تختلف اختلافا محليا عن السلطة الرئاسية التى يخضع لها المرؤوسون فى ظل نظام عدم التركيز الإدارى فطرفا العلاقة هنا ليس رئيسي إدارى أعلى ومرؤوسيه وانما علاقة تربط بين المراقب المتمثل أساسا فى السلطات المركزية فى العاصمة وممثليها فى الأقاليم والهيئات المحلية التى تخضع للرقابة .

✓ **صور اللامركزية المحلية :-**

هناك صورتان للامركزية المحلية هما :-

١. **اللامركزية السياسية : -**

وهى تعنى وضع دستور يقوم على توزيع السلطات المختلفة للدولة " القضائية والتنفيذية والتشريعية " بين الأجهزة المركزية للحكم الموجودة بالعاصمة وبين الأجهزة الموجودة بالأقاليم ومن ثم تصبح المنظمات المحلية هى منظمات للحكم المحلى بمعنى أنها تشارك الأجهزة الحكومية المركزية فى ممارسه السيادة السياسية فى نطاق الإقليم الذى تمثله .

٢. اللامركزية الإدارية :-

وهـى عبـارة عـن وضـع يتضـمن توزيعـا للسـلطات والاختصاصات بين الأجهزة الإداريـة المركزيـة وبين هيئات مستقلة تعمل فـى وحدات محلية حيث يتم تقسيم الدولة إلى أقاليم محددة تقوم على إدارة كل منها أجهزة مستقلة عن الحكومة المركزية فى نطاقها الإقليمى وفـى حدود مـا يخـول لهـا مـن السلطات وصـلاحيات أى أن السلطة التنفيذية فقط هى التى يتم توزيعها بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية .

- **أهداف الإدارة المحلية [1] :**

١. الأهداف السياسية :

- دعم الوحـدة القوميـة مـن خـلال إعطـاء كل وحـدة محليـة فرصه تقرير شئونها بنفسها مما يتحقق لها الرضا
- توفير أسباب التربية السياسية للمواطنين فالنظام المحلى هو بمثابة مدرسة للتعليم الديموقراطى .
- تحقيـق الصـلة بـين الحكومـة المركزيـة والسـلطة المحليـة لتنسيق الجهـود بهـدف رفـع كفـاءة العمـل الإدارى العـام وتقديم الخدمات .
- العمـل علـى زيـادة مسـاهمة أفـراد المجتمـع المحلـى فـى تطوير وتنمية المجتمع المحلى ذاتيا وبأساليب تتلاءم مع الظروف المحلية دون الاعتماد كليا على الدولـة فـى كافـة مجالات العمل الإدارى .

١. الأهداف الاجتماعية :-

- يتمثـل الهـدف الاجتمـاعى لـلإدارة المحليـة فـى تعميـق الثقة بالإنسان وتأكيد حريته ولحترام كرامتـه ذلـك مـن خلال مشاركته فى إدارة المجتمع الذى يعيش فيه .

---

(1) د. أمانى أحمد خضير – **محاضرات فى الإدارة العامة** – مرجع سبق ذكره ص 77 ومـا بعدها

- إزالة عوامل الرهبة والخشية والخوف من الحاكم والسلطات التى يتمتع بها .
- زيادة فاعلية القرارات الصادرة عن المجالس المحلية حيث أنها تلقى قبولا شعبيا نظرا" لما يتمتع به أعضاء المجالس المحلية من ثقة شعبية .
- التخفيف من أثار العزلة التى تفرضها المدينة على الإنسان .

٢. الأهداف الاقتصادية :-

- يتمثل الهدف الاقتصادى للإدارة المحلية فى الربط بين الحجم المناسب للوحدات المحلية بحجم وتكامل الموارد التى يقوم عليها النشاط الاقتصادى للإقليم وهذا يتطلب أن يتم تحديد الوحدات الجغرافية بمايحقق نوعا من التماثل النسبى بين المستويات الاقتصادية لهذه الوحدات لذا ينبغى أن تقسم أقاليم الدولة بحيث لا يكون هناك ثمة تفاوت اقتصادى كبير بينها وبما يكفل فى الوقت نفسه توافر وحدات اقتصادية ذات حجم كبير نسبيا تمكن الأجهزة المحلية من الاعتماد على تنمية مواردها المالية من داخل الإقليم .

٣. الأهداف الإدارية :-

- تخفيض عبىء السلطات المركزية إذ تتحرر تلك الإدارة من إدارة بعض الشئون الإدارية وتؤدى إلى تنوع مراكز إصدار القرارات الإدارية وتتنوع بالتالى المجهودات والمبادرات الفردية مما يسمح بتجنب مخاطر التوحيد والنمطية الذى يتضمنه الأسلوب المركزى .
- الاستقلالية فى الإدارة حيث يتولى أبناء الوحدة المحلية إدارة شئونهم الخاصة بحرية تامة ووفقا لرغبات سكان الوحدة المحلية ذاتها .

- الفاعليه الإدارية وذلك نظرا لما يتمتع به رجال الوحدة المحلية من قدرة والمام بالشئون المحلية الأمر الذى يسمح لهم بمعرفة وتحديد حاجات سكان الوحدة المحلية والدفاع عن حقوقهم ومصالحهم .

- **مقومات الإدارة المحلية (١) :-**

وهنا يلاحظ أنه لكى تتواجد إدارة محلية فلابد من توافر العناصر التالية :

١. الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدات المحلية : حيث يترتب على ذلك مجموعة من النتائج من أهمها ما يلى :-
   - أن يكون للوحدة المحلية ذمة مالية مستقلة .
   - أن يكون لها حق التقاضى كمدعى أو مدعى عليه .
   - أن يكون لها جهاز إدارى .
   - أن تكون الوحدة الإدارية ذات أهمية كاملة لاكتساب الخقوق وتحمل الالتزامات .

   ولكن يلاحظ أن تمتع الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية لا يعنى استقلالها التام عن الدولة ولكن يبقى للدولة إشرافها ورقابتها على تلك الوحدات .

٢. درجة من الرقابة تمارسها السلطة المركزية على الوحدات المحلية " الوصايا الإدارية " :وهنا يلاحظ أن هدف الوصايا الإدارية التى تمارسها السلطة المركزية ليس حماية الوحدة المحلية من تصرفات السلطة المركزية بل هو حماية المصلحة العامة من قيام بعض المسئولين فى الإدارة المحلية بتصرفات قد تتعارض مع مصلحة الدولة أو المواطنين كما أن الوصايا الإدارية هذه لها حدود ترد عادة فى الدستور أو القوانين والأنظمة المعمول بها وبصفة عامة فإننا نجد أن الوصايا على الأعمال تمثل فيما يلى :-

---

(١) المرجع السابق ص 50 وما بعدها .

- الموافقة المسبقة أو التصديق .
- تعليق سريان القرارات المحلية .
- الحلول محل الإدارة المحلية فى القيام ببعض الأعمال إذا دعت الضرورة ذلك .
- إلغاء بعض أعمال الإدارة المحلية .

أما الوصايا الإدارية على الأفراد فتمثل فى صلاحيات السلطة المركزية فى تعيين بعض موظفى الوحدات المحلية أو على الأقل المشاركة فى اتخاذ قرار التعيين بناء على تنسيب الوحدة المحلية المعينة .

٣. تشكيل المجلس المحلى عن طريق الانتخاب :-

فالانتخاب أسلوب ديمقراطى ينسجم وتطلعات الأجيال غير أنه قد يفرز أحيانا فئة عشائرية أو حزينة معينة مما يؤدى إلى فقدان المجلس لبعض الكفاءات الضرورية لممارسة أعماله غير أنه من وجه نظر أخرى فإن الانتخاب شرط ضرورى لضمان استقلال الوحدات المحلية ذلك لأن الأعضاء المعنين يرتبطون بالسلطة المركزية بعلاقة التبعية فى أغلب الحالات والوحدة المحلية بحاجة إلى من يمثلها أفضل تمثيل ولا يتأتى ذلك إلا عن طريق الانتخاب .

٤. الاستقلال المالى للوحدة المحلية :-

حيث يعتبر ذلك الاستقلال هو الخطوة الأولى نحو استقلال إدارة الوحدة المحلية كما أن من شأن هذا الاستقلال أن يمكن الوحدة المحلية من ممارسه حقها فى المبادرة باتخاذ القرارات الخاصة بها دون الحاجة إلى موافقة السلطة المركزية وإذا قدمت الحكومة المركزية إعانات إلى المجالس البلديه فإنه يفترض أن تهدف هذه المساعدات إلى دعم الوحدة المحلية من أجل تنفيذ الخدمات الأساسية أو من أجل تحقيق المساواة بين إقليم وأخر وليس من أجل السيطرة على هذه الوحدات .

✓ متى نلجأ إلى أسلوب الإدارة المحلية[1]........ ؟

١. عند ازدياد التعقيد فى الوظائف الحكومية وتشعبها .
٢. عندما تتواجد الحاجة لتفويض مهام تجميع المعلومات ومسئوليات اتخاذ القرار لأجل تحقيق الكفاءة والسرعة المطلوبة .
٣. عندما يكون سعة البقعة الجغرافية وعدد سكانها أكبر من طاقة النظام الإدارى حسب المتعارف عليه وحسب المقاييس والسياسات العامة المطبقة على الحالات المحلية.
٤. عندما نكون قادرين على :-
   - تحديد مناطق السلطات .
   - تحديد مقدار السلطة التى يمكن تفويضها .
   - خلق جهاز إدارى لتنسيق بين السلطات المتنوعة .

- **مبادىء الحكم المحلى :-**

يقوم الحكم المحلى على ثلاثة مبادىء هى[2] :-

١. تأكيد العمل لصالح الجماعة وضمان حرية الجماعات وتمكين أفرادها من استغلال طاقتهم بالكامل .
٢. ضمان ملائمة النظام المطبق لاحتياجات الجماعة المحلية .
٣. تحقيق التكامل بين الحكومة من جهة وأفراد الشعب من جهة أخرى فى إنجاز الخدمات التى يحتاج لها الشعب .

---

(1) Emil Sady , improvement of local Government and A dministration for Developmeut Purposes " Journal of local Adminstration overseas " July 1962 pp 135 – 48 .

(٢) د. ثابت عبد الرحمن إدريس – **المدخل الحديث فى الإدارة العامة**- مرجع سبق ذكره ص 335 .

- **مشكلات الإدارة المحلية [١] :-**

تتمثل أهم المشاكل التى تواجه الإدارة المحلية فيما يلى :

١. غياب النموذج العام: ويعنى ازدياد الفجوة بين الحالة البيئية والاجتماعية للمراكز والمحليات .
٢. المنافسة : وتعنى وجود التنافر بين المستوى المحلى والمركزى والمنافسة بينهم فيما يتعلق بإدارة الخدمات مثل النقل العام .
٣. التعقيدات : وتعنى إمكانية وجود تباين فى الخدمات المقدمة لبعض الأقاليم نظرا لتباعدها جغرافيا عن الإدارة المركزية
٤. المساحة الجغرافية : وتعنى بها احتمال وجود وحدات محلية صغيرة الحجم وقليلة الموارد الأمر الذى لا يمكنها من استغلال القوى العاملة المتخصصة والتكنولوجيا المتقدمة .
٥. قد يؤدى الأخذ بنظام الإدارة المحلية إلى تقوية النزعات الانفصالية لدى التجمعات السكانية .
٦. قد يؤدى الأخذ بنظام الإدارة المحلية إلى تعدد وتنوع الأشخاص المعنويين وتتعدد الميزانيات مما يعد خروجا" على قاعدة وحدة الميزانية كما تعدد وتتنوع قواعد المسئولية .
٧. قد يؤدى الأخذ بنظام الإدارة المحلية إلى سوء إدارة الشئون المحلية أو إداراتها بصورة سيئة مما يضر بالمصلحة العامة .
٨. قد يؤدى الإفراط والمغالاة فى الدفاع عن المصالح المحلية والتعصب لها الى الأضرار بالمصلحة العامة .

- **تنظيم الوحدات المحلية :-**

يشتمل التنظيم الأساسى للإدارة المحلية بصفة عامه على ما يلى[٢] :-

---

(١) د . موفق حديد محمد – **إدارة الأعمال الحكومية** – مرجع سبق ذكره ص 196 .
(٢) د. السيد محمد عبد الغفار – **محاضرات فى الإدارة العامة** – مرجع سبق ذكره ص 157 وما بعدها .

١. **وحدات الإدارة المحلية :**

وتتمثل تلك الوحدات فى المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى حيث يكون لكل منها شخصية اعتبارية هذا ويلاحظ أن هذه الوحدات تكون مسئولة عن إدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها وذلك فيما عدا ما يعتبر بقرار من رئيسى مجلس الوزراء مرفقا قوميا حيث يقتصر دور الوحدة هنا على ما يلى :-

- إبداء الملاحظات واقتراح الحلول اللازمة فى شأن الإنتاج وحسن الأداء .
- حماية من هذه المرافق .

٢. **المجلس الأعلى للإدارة المحلية :**

ويتشكل هذا المجلس من رئاسة مجلس الوزراء وعضوية كل من

- الوزير المختص بالإدارة المحلية .
- المحافظين .

ويتولى هذا المجلس المهام المثالية .

- المساهمة مع الوحدات المحلية فى الأعمال والمشروعات الواقعة فى اختصاص هذه الوحدات بالاتفاق معها .
- وضع خطة سنويه بالاتفاق مع المحافظين المعنين لتوزيع وتنسيق العمالة الفنية بين المحافظات .
- إبلاغ المحافظات بالسياسة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها من الناحية الفنية مع تقديم الإرشادات والتوجيهات اللازمة .
- الموافقة على اقتراح فرض الضرائب وما يطرأ عليها من التعديلات .
- التصديق على خطط الأقاليم والمحافظات .
- دراسة القوانين والقرارات والتعليمات المتعلقة بنظام الإدارة المحلية .

- تقيم أداء المحافظات لعملها ومدى تحقيقها لأهداف الخطة .

٣. **الأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الأقليمى(*) :**

حيث يلاحظ إن الدولة يتم تقسيمها إلى أقاليم اقتصادية كل إقليم يضم محافظة أو أكثر ويكون لكل أقليم محافظ يتولى تشكيل لجنة من كل من :

- رؤساء المجلس الشعبية للمحافظات المكونة للإقليم .
- رئيس هيئة التخطيط الأقليمى فنياً عاماً للجنة .
- محافظى المحافظات المكونة للإقليم .
- ممثلى الوزارات المختصة حيث صدر باختيار كل منهم قرار من الوزير المختص .

هذا وتختص هذه اللجنة (والتى يطلق عليها اسم لجنة التخطيط الأقليمى) بما يلى :-

- التنسيق بين خطط المحافظات وإقرار الاولويات التى تقترحها هيئة التخطط الأقليمى .

(*) فى جهورية مصر العربية تتمثل الأقاليم الاقتصادية فيما يلى :-

١.	أقليم القاهرة الكبرى	وعاصمته	القاهرة .
٢.	أقليم الإسكندرية	وعاصمته	الإسكندرية .
٣.	أقليم الدلتا	وعاصمته	طنطا .
٤.	أقليم قناة السويس	وعاصمته	الإسماعيلية .
٥.	أقليم شمال الصعيد	وعاصمته	المنيا.
٦.	أقليم أسيوط	وعاصمته	أسيوط .
٧.	أقليم جنوب الصعيد	وعاصمته	أسوان .

ويتم هذا التقسيم بناء على مجموعة من الاعتبارات من أهمها :-

١. وحدة المشاكل الاجتماعية والاقتصادية والطبيعية .
٢. التكامل الاقتصادى بقدر الأمان .
٣. وحدة الطبيعة الجغرافية للإقليم مع ضرورة وجود قنفذ على البحر .
٤. وجود مراكز أشعاع خضارى أو أكثر لكل أقليم مثل الجامعات .
٥. التجانس الاجتماعى وعدم التنافس الكبير فى الموارد البشرية .

وكذا فإن هذا التقسيم يودى إلى .

١. سهولة التخضيط الأقليمى .
٢. تحقيق العدالة بين مختلف مناطق الدولة .

- النظر فى التقارير الدورية لمتابعة تنفيذ الخطة ودراسة التعديلات التى تقترحها هيئة التخطيط الأقليمى فى الخطة وفقا للظروف التى تواجه تنفيذها .
- إقرار الأولويات التى تقترحها هيئة التخطيط الأقليمى .
- دراسة التعديلات التى تقترحها هيئة التخطيط الأقليمى فى الخطة .

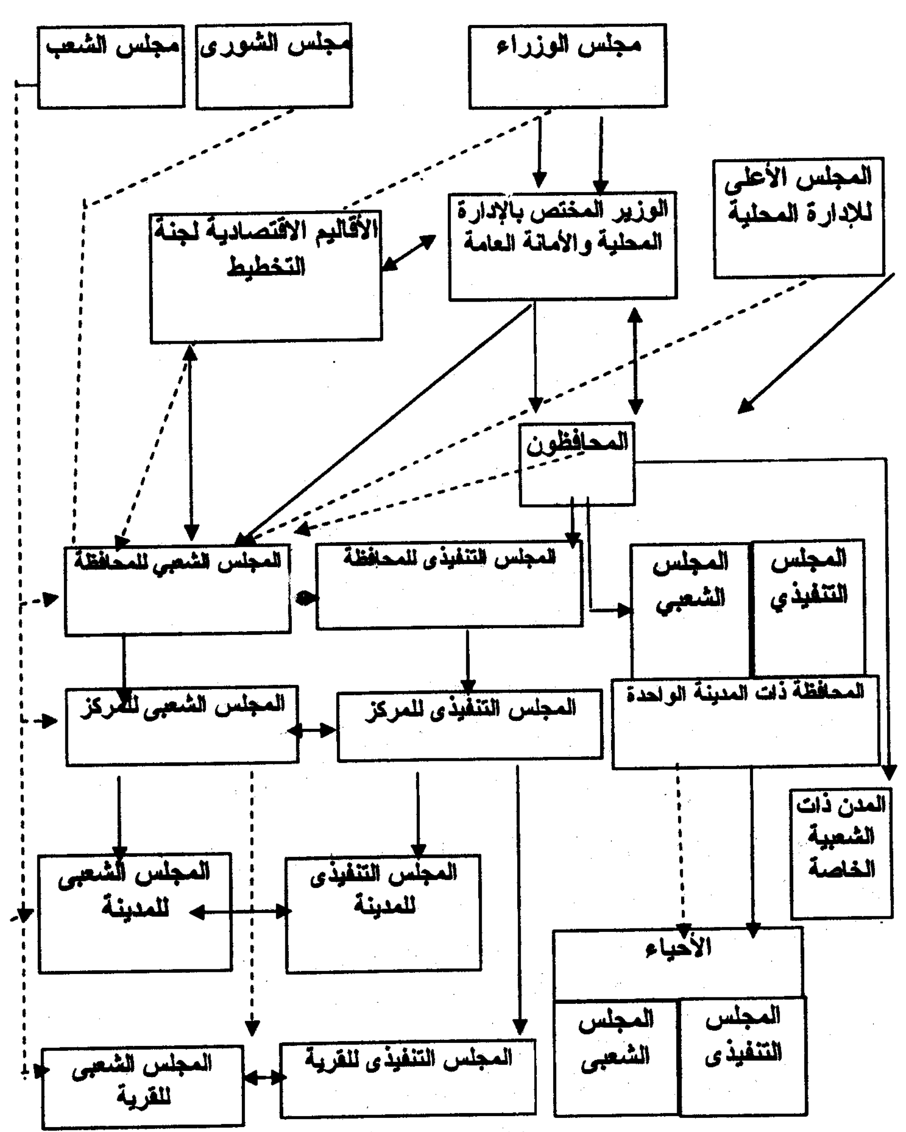
هذا ويلاحظ أنه ينشأ بكل أقليم هيئة للتخطيط الأقليمى تتبع وزير التخطيط مباشرة وتختص بما يلى :

- القيام بالبحوث والدراسات اللازمة لتحديد إمكانيات وموارد الإقليم الطبيعة والبشرية ووسائل تطويرها واستخداماتها المثلى .
- اقتراح المشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للإقليم .
- إعداد الأجهزة الفنية اللازمة للقيام بالدراسات والبحوث وأعمال التخطيط على مستوى الإقليم .

- **ملامح نظام الاداره المحليه فى مصر**

شكل رقم (١٦)

ملامح نظام الإدارة المحلية فى مصر



- **نظام الإدارة المحلية المصري وفق القانون رقم 43 لسنة 1979**

✓ **أولا: التنظيمات الأساسية :**

أ. **وحدات الإدارة المحلية واختصاصتها :**

١. **وحدات الإدارة المحلية هى المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى** .. ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية ويتم أنشاء هذه الوحدات وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها والاغاؤها على النحو التالى :

- **المحافظات** : بقرار من رئيس الجمهورية ... ويجوز أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة .
- **المراكز والمدن والأحياء** : بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة .
- **القرى** : بقرار من المحافظ بناء على اقتراح المجلس الشعبى المحلى للمركز المختص وموافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة .

٢. تتولى وحدات الإدارة المحلية فى حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة أنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها .

كما تتولى هذه الوحدات كل فى نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا المرافق القوميه او ذات الطبيعه الخاصه التى يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية وتحدد اللائحة التنفيذية المرافق التى تتولى المحافظات إنشاءها وإدارتها الوحدات الأخرى للإدارة المحلية .

ب. المجلس الاعلى للاداره المحليه

١. يشكل مجلس أعلى للإدارة المحلية برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه وعضوية :
   - الوزير المختص بالإدارة المحلية .
   - المحافظين .
   - رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات .
   - ولرئيس المجلس دعوة من يرى حضوره جلسات المجلس من الوزراء أو غيرهم .

ويجتمع المجلس بدعوة من رئيسه بصفة دورية في المواعيد التي تحددها اللائحة التنفيذية .. ويتولى النظر في كل ما يتعلق بنظام الإدارة المحلية من حيث دعمه وتطويره واقتراح القوانين واللوائح والقرارات ذات تأثير على المجتمع المحلى .

ج. الأقاليم الاقتصادية وهيئات الأقليمى :

١. تقسم جمهورية مصر العربية إلى أقاليم اقتصادية .. يضم كل منها محافظة أو أكثر .. ويكون لكل أقليم عاصمة وذلك على النحو الذى يصدر به قرار من رئيس الجمهورية .
٢. ينشأ بكل أقليم اقتصادى لجنة للتخطيط الأقليمى تشكل على النحو الآتى :-
   - محافظ الإقليم ، وله الرئاسة ويكون بالتناوب سنويا من بين محافظى المحافظات المكونة للإقليم .
   - محافظو المحافظات المكونة للإقليم .
   - رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات المكونة للإقليم .
   - رئيس هيئة التخطيط الإقليمى – أمينا عاما للجنة .

وتختص هذه اللجنة بما يأتى :-

- التنسيق بين خطط المحافظات وإقرار الأولويات التى تقترحها هيئة التخطيط الإقليمى .. والتى تتخذ أساسا

في وضع بدائل الخطة الإقليمية وذلك على ضوء الموارد المتاحة محليا ومركزيا .

- النظر فى التقارير الدورية لمتابعة تنفيذ الخطة ودراسة التعديلات التى تقترحها هيئة التخطيط الإقليمى فى الخطة وفقا للظروف التى تواجه تنفيذها ويعرض ما تصدره اللجنة من التوصيات على المجلس الأعلى للإدارة المحلية .

٣. تنشأ بكل من الأقاليم الاقتصادية هيئة للتخطيط الاقليمى تتبع وزير التخطيط ويصدر بتنظيمها تحديد العلاقة بينها وبين إدارات التخطيط والمتابعة بالمحافظات قرار من وزير التخطيط بالاتفاق مع محافظ الإقليم .

وتختص بالآتى :

- القيام بالبحوث والدراسات اللازمة لتحديد إمكانيات وموارد الإقليم الطبيعية والبشرية ووسائل تطويرها واستخداماتها الممثلى .. واقتراح المشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للإقليم .
- القيام بإعداد الأجهزة الفنية اللازمة للقيام بالدراسات والبحوث وأعمال التخطيط على مستوى الإقليم .

✓ **ثانيا: إدارة المحافظات والمدن والأحياء .**

أ. المحافظات .

✓ **المحافظون :**

- يكون لكل محافظة محافظ يصدر بتعيينه وإعفائه من منصبه قرار من رئيس جمهورية .. ولا يجوز للمحافظ أن يكون عضوا بمجلس الشعب أو المجلس الشورى أو بالمجالس الشعبية المحلية .

ويعامل المحافظ معاملة الوزير من حيث المرتب والمعاش ويعتبر المحافظون مستقيلين بحكم القانون بانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية ولا يترتب على ذلك سقوط حقهم فى المعاش أو المكافأة ويستمرون فى مباشرة أعمال وظائفهم إلى أن يعين رئيس الجمهورية الجديد المحافظين الجدد.

- يعتبر المحافظ ممثلا للسلطة التنفيذية بالمحافظة ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى مرافق الخدمات والإنتاج فى نطاق المحافظة .

ويكون مسئولا عن كفالة الأمن الغذائى ورفع كفاءة الإنتاج الزراعى والصناعى والنهوض به .. وله أن يتخذ كافة الإجراءات الكفيلة بتحقيق ذلك فى حدود القوانين واللوائح

وللمحافظ أن يتخذ جميع الإجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة والخاصة وإزالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الإدارى .

- ويختص المحافظ بالنسبة للعاملين المدنيين بفروع الوزارات والجهات التى لم ينقل اختصاصها إلى الوحدات المحلية فيما عدا الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها بما يأتى :
  - اقتراح نقل أى عامل من المحافظة ، إذا تبيت أن وجوده فيها لا يتلاءم مع المصلحة العامة .
  - إبداء الرأى فى ترقية ونقل العاملين بالمحافظة قبل صدور القرار من السلطة المختصة .
  - الإحالة إلى التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية فى الحدود المقررة للوزير .

o طلب التحقيق مع العاملين التابعين للهيئات العامة التى تمارس نشاطها فى نطاق المحافظة واقتراح توقيع الجزاءات التأديبية عليهم من السلطة المختصة .

ويجب أن يخطر المحافظ السلطة المختصة بما اتخذه من إجراء أو إصدار من قرارات فى الأحوال السابقة خلال سبعة أيام من تاريخ اتخاذه لها .

ويكون لكل محافظة سكرتير عام له سلطات واختصاصات وكيل الوزارة فى المسائل المالية والإدارية المنصوص عليها فى القوانين واللوائح بالنسبة لديوان عام المحافظة كما يكون لكل محافظة سكرتير عام مساعد يعاون السكرتير العام .. ويحل محله عند غيابه .

✓ **المجالس الشعبية المحلية للمحافظات :**

١. يشكل فى كل محافظة مجلس شعبى محلى من ثمانية أعضاء عن كل مركز أو قسم إدارى على أن يكون أحدهم بالانتخاب الفردى .
٢. ينتخب المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من بين أعضائه فى أول اجتماع لدور الانعقاد العادى ولمدة هذا الدور رئيسا له ووكيلين ...على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين .

✓ **اختصاصات المجالس الشعبية المحلية بالمحافظات**

١. يتولى المجلس الشعبى للمحافظة فى حدود السياسة العامة للدولة الرقابة على مختلف المرافق والأعمال التى تدخل فى اختصاص المحافظة.
٢. وله أن يطلب عن طريق المحافظ أية بيانات تتعلق بنشاط الوحدات الأخرى الإنتاجية والاقتصادية وغيرها العاملة فى دائرة المحافظة .

٣. كما يتولى الإشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية ورعايتها وذلك على النحو المبين بالقانون واللائحة التنفيذية .

٤. ويختص في إطار الخطة العامة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح بما يأتي :-

- إقرار مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشروع لموازنة السنوية للمحافظة ومتابعة تنفيذها والموافقة على مشروع الحساب الختامي .
- تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانيات الذاتية للمعاونة في المشروعات المحلية .
- الموافقة على المشروعات العامة بما يفي بمتطلبات الإسكان والتشييد واقتراح مشروعات التخطيط العمراني والتعمير .
- الموافقة على إنشاء المرافق التي تعود بالنفع العام على المحافظة .
- وللمجلس الشعبي المحلي لإصدار القرارات اللازمة لدعم ممارسته لاختصاصاته المنصوص عليها في القانون.
- ويبلغ رئيس المجلس قراراته وتوصياته واقتراحاته إلى المحافظ خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها .

٥. أما فيما يتعلق بالمجالس الشعبية المحلية في نطاق المحافظة فإن المجلس يختص فيما يلي :-

- الإشراف والرقابة على أعمال ونشاط هذه المجالس .
- التصديق أو الاعتراض على القرارات التي تصدر من هذه المجالس في الحدود التي تقررها اللائحة التنفيذية .

- الموافقة على اقتراحات المجالس بإنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية فى نطاق المحافظة أو تغيير أسمائها .
- ويبلغ رئيس المجلس قرارات المجلس إلى المحافظ خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها .

✓ **الموارد المالية للمحافظات :**

تشمل موارد المحافظات ما يأتى :

أولا:- الموارد المشتركة مع سائر المحافظات ... وتتضمن ما يأتى :

١. نصيب المحافظة فى الضريبة الإضافية على الصادرات والواردات التى تقع فى دائرتها – ويحدد القانون سعر هذه الضريبة وتختص بالمحافظة بنصف حصيلتها ويودع النصف الآخر فى رصيد الموارد المشتركة .
٢. نصيب المحافظة فى الضريبة الإضافية على ضريبة القيم المنقولة وضريبة الأرباح التجارية والصناعية .

وتختص المحافظة بنصف حصيلة هذه الضريبة ،، ويودع النصف الآخر فى رصيد الموارد المشتركة .

ثانيا:- الموارد الخاصة وتتضمن ما يأتى :

١. ربع حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان فى المحافظة وكذلك ربع حصيلة الضريبة الإضافية على ضريبة الأطيان فى المحافظة .
٢. ضرائب ورسوم السيارات والموتوسيكلات والعربات والدراجات ووسائل النقل المرخص بها من المحافظة .
٣. حصيلة استثمار أموال المحافظة وإيرادات المرافق التى تقوم بإدارتها .
٤. الضرائب والرسوم الأخرى ذات الطابع المحلى التى تفرض لصالح المحافظة .
٥. الإعانات الحكومية .

٦. التبرعات والهبات والوصايا ... بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية .

ب. المراكز :

✓ **المركز الرئيسى :**

يكون لكل مركز رئيس هو رئيس المدينة عاصمة المركز يختاره رئيس مجلس الوزراء وتكون له سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة وموازنة المركز على النحو الذى تبينه اللائحة التنفيذية ويجوز بقرار من المحافظ تعيين نائب لرئيس المركز ولرئيس المركز تفويضه فى بعض اختصاصاته .

ويختص المجلس التنفيذى بمعاونة رئيس المركز فى وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون المركز ولتنفيذ قرارات المجلس الشعبى المحلى للمركز ، **كما يتولى القيام بما يأتى :**

١. تنفيذ المشروعات التى تعجز المدن والقرى عن القيام بها .
٢. دراسة واقتراح القيام بالمشروعات المشتركة التى تخدم أكثر من وحدة محلية بدائرة المركز .
٣. التنسيق بين مشروعات المدن والقرى طبقا لتوجيهات المجلس الشعبى المحلة للمركز .
٤. متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للمركز وتقييم مستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى المركز .

✓ **المجالس الشعبية المحلية للمراكز**

يشكل فى كل من مركز مجلس شعبى محلى تمثل فيه المدينة عاصمة المركز بعشرة أعضاء على أن يكون أحدهم بالانتخاب الفردى ، وتمثل المدينة التى تضم أكثر من قسم إدارى باثنى

عشر عضوا على أن يكون أحدهم بالانتخاب الفردى ، مع مراعاة تمثيل جميع الأقسام الإدارية المكونة للمدينة .

وتمثيل باقى الوحدات المحلية فى نطاق المركز بثمانية أعضاء عن كل وحدة على أن يكون أحدهم بالانتخاب الفردى .

يتولى المجلس الشعبى المحلى للمركز فى نطاق السياسة العامة للمحافظة الإشراف والرقابة على قراراتها فى الحدود التى تقررها اللائحة التنفيذية .

كما يتولى الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى التى تخدم أكثر من وحدة محلية فى نطاق المركز ويختص فى حدود القوانين واللوائح بما يأتى :

١. إقرار مشروع الخطة ومشروع الموازنة السنوية للمركز ومتابعة تنفيذها وإقرار مشروع الحساب الختامى .
٢. تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالمجهود والإمكانيات الذاتية على مستوى المركز فى المشروعات المحلية ومتابعة تنفيذها .
٣. اقتراح إنشاء مختلف المرافق التى تعود بالنفع العام على المركز .
٤. تحديد وإقرار القواعد العامة لإدارة واستخدام ممتلكات المركز والتصرف فيها .
٥. الموافقة على القواعد العامة لتنظيم تعامل أجهزة المركز مع الجماهير فى كافة المجالات .
٦. الموافقة على القواعد اللازمة لتنظيم المرافق العامة المحلية للمركز ورفع كفاءة العمل بها .
٧. اقتراح خطط رفع الكفاية الإنتاجية .

✓ **الموارد المالية للمركز**

تشمل موارد المركز ما يأتى:

١. ما يخصصه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من موارده لصالح المركز .
٢. حصيلة استثمار أموال المركز وإيرادات المرافق التى يديرها .
٣. الإعانة الحكومية .
٤. التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية .
٥. القروض التى يعقدها المجلس .

وينشىء المجلس الشعبى المحلى للمركز حسابا للخدمات والتنمية للمركز ويصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من المحافظ وتعتبر أموال هذا الحساب أموالا عامة وبصفة خاصة فيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة ولا يؤل فائض هذا الحساب إلى خزانة العامة .

ج. المدن

✓ **رئيس المدينة**

يتكون لكل مدينة رئيس له سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة وموازنة المدينة .

يشكل بكل مدينة مجلس تنفيذى برئاسة رئيس المدينة وعضوية كل من :

١. مديرى إدارات الخدمات والإنتاج بالمدينة الذين تحددهم اللائحة التنفيذية .
٢. سكرتير المدينة ويكون أمينا للمجلس

ويجتمع هذا المجلس بدعوة من رئيسه مرة على الأقل كل أسبوعين فى المكان الذى يحدده ، وفى حاله غياب رئيس يحل محله مأمور المركز .

ويتولى المجلس التنفيذى معاونة رئيس المدينة فى وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون المدينة ولتنفيذ قرارات المجلس الشعبى المحلى للمدينة .

كما يقوم بدراسة وبحث ما قد يحيله المجلس الشعبى المحلى أو رئيس المدينة من الموضوعات ، ويتولى المجلس بوجه خاص فى حدود القوانين واللوائح ما يأتى :

١. متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للمدينة ، وتقييم مستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى المدينة .
٢. إعداد مشروع موازنة المدينة واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات بعد اعتمادها على مشروعات الأحياء المختلفة .
٣. مراقبة تحصيل موارد أيا كان نوعها .
٤. مساعدة المرافق والمنشآت والأجهزة المحلية .
٥. الاشتراك مع وحدة محلية أخرى فى إنشاء او إدارة أعمال أو مرافق لحساب الوحدتين وذلك بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمدينة .
٦. وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية والتنفيذية بالمدينة .

✓ **المجالس الشعبية المحلية للمدن**

يشكل فى كل مدينة مجلس شعبى محلى يمثل فيه كل قسم إدارى باثنى عشر عضوا على أن يكون أحدهم بالانتخاب الفردى ، ويكون تمثيل المدينة ذات الواحد بعشرين عضوا على أن يكون أحدهم بالانتخاب الفردى .

وينتخب المجلس الشعبى المحلى من بين أعضائه فى أول اجتماع لدور انعقاده العادى ولمدة هذا الدور رئيسا ووكيلا له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين ويحل الوكيل محل رئيس المجلس عند غيابه وإذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة الأكبر الأعضاء سنا .

ويتولى المجلس الشعبى المحلى للمدينة فى نطاق السياسة العامة للمركز الرقابة والإشراف على مجالس الأحياء والتنسيق بينها والرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى فى نطاق المدينة

✓ **الموارد المالية للمدينة**

تشمل موارد المدينة ما يأتى :

- **أولا :** حصيلة الضريبة على العقارات المبنية الواقعة فى دائرة اختصاص المجلس والضرائب الإضافية المقررة عليها ما عدا الضرائب المخصصة حصيلتها طبقا للقانون لأغراض قومية .
- **ثانيا:** حصيلة ضريبتى الملاهى والمراهنات المفروضتين فى دائرة المدينة .
- **ثالثا:** 75% من حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان الكائنة فى دائرة اختصاص المدينة و 75% من حصيلة الضريبة الإضافية المقررة على هذه الأطيان .
- **رابعا:** ما يخصصه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لصالح المدينة من الموارد المقررة للمحافظة .
- **خامسا :** حصيلة مقابل التحسين المفروض على العقارات التى انتفعت من أعمال المنفعة العامة بالفئات ووفقا للقواعد المقررة فى القانون الخاص بفرض مقابل تحسين على العقارات التى يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة.
- **سادسا :** الرسوم التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للمدينة فى نطاقه فى حدود القوانين واللوائح على ما يأتى :

١. مستخرجات قيد المواليد والإجراءات الصحية
٢. رخص المحاجر والمناجم ورخص الصيد .
٣. أعمال التنظيم والمجارى وأشغال الطرق والحدائق العامة .
٤. المحال العمومية والأندية والمحال الصناعية والتجارية .
٥. حيوانات الجر والكلاب والدواب وما ماثل ذلك .
٦. المراكب التجارية ومراكب الصيد والنزهة ومعادى النيل والعائمات على اختلاف أنواعها .
٧. ما يذبح فى المذابح العامة أو النقط المستعملة لذلك .
٨. ما يذبح في المذابح العامة أو النفط المستعملة لذلك.
٩. الأسواق المرخص بإدارتها للأشخاص الخاصة .
١٠. استهلاك المياه والتيار الكهربى والغاز فى حدود 1 % من قيمة الاستهلاك إذا لم يتول المجلس استغلال هذه المرافق بنفسه .
١١. الانتفاع بالشواطىء والسواحل أو استغلالها .
١٢. الإيجارات التى يؤديها شاغلو العقارات المبنية الخاضعة لضريبة المبانى لغاية 4% على الأكثر من قيمتها الإيجارية

د. الأحياء

✓ **رئيس الحى**

يكون لكل حى رئيس وتكون له سلطات وكيل وزارة ورئيس المصلحة فى المسائل المالية والإدارية .. ويشكل بكل حى مجلس تنفيذى برئاسة الحى وعضويه كل من :

١. رؤساء الأجهزة التنفيذية فى نطاق الحى الذين تحددهم اللائحة التنفيذية .
٢. سكرتير الحى ويكون أمينا للمجلس .

ويتولى المجلس التنفيذى معاونة رئيس الحى فى وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون الحى .

كما يقوم بدراسة وبحث ما قد يحيله إليه المجلس المحلى أو رئيس الحى من الموضوعات ، ويتولى المجلس بوجه خاص فى حدود القوانين واللوائح ما يأتى :

١. مراقبة تحصيل الموارد
٢. وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية والتنفيذية بالحى .
٣. متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للحى وتقييم مستوى الأداء وحسن أنجاز المشروعات والخدمات على مستوى الحى .
٤. اقتراح الإعتمادات التى تخصص للاستثمارات على مستوى الحى.

✓ **المجالس الشعبية المحلية للاحياء**

يجوز تقسيم المحافظة ذات المدينة الواحدة أو المدن الكبرى إلى أحياء .

ومن ثم يشكل فى كل حى مجلس شعبى محلى يمثل فيه كل قسم إدارى بعشرة أعضاء على أن يكون أحدهم بالانتخاب الفردى ، ويشكل المجلس الشعبى المحلى للحى الذى يضم قسما إداريا واحدا من ستة عشر عضوا على أن يكون أحدهم بالانتخاب الفردى .

ويتولى المجلس الشعبى المحلى للحى فى نطاق السياسة العامة للمدينة والرقابة والإشراف على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى فى نطاق الحى

ويتولى كل حى من أحياء المدينة فى نطاقه تحصيل الموارد لحساب المدينة وذلك فيما عدا الموارد التى الموارد التى يقرر المجلس الشعبى المحلى للمدينة تحصيلها مباشرة بواسطة أجهزة المدينة الأخرى أو بواسطة الأجهزة الحكومية المختصة ، ويقوم المجلس الشعبى المحلى للمدينة بتقرير الاعتمادات التى تغطى مصروفات كل حى .

٥. القرى

✓ رئيس القرية

يكون لكل قرية رئيس له سلطات رئيس المصلحة فى المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة وموازنة القرية .

✓ المجالس الشعبية المحلية للقرى

يشكل فى كل قرية مجلس شعبى محلى من عشرين عضوا على أن يكون أحدهم بالانتخاب الفردى .

فإذا كان نطاق الوحدة المحلية للقرية يشمل مجموعة من القرى المتجاورة تمثل عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية القرية التى فيها مقر المجلس بعضوين على الأقل وباقى القرى بعضو واحد لكل منها ، على أن يكون المجموع الكلى لعدد أعضاء المجلس زوجيا .

ويتولى المجلس بوجه خاص فى حدود القوانين واللوائح ما يلى :-

١. مراقبة تحصيل موارد القرية أيا كان نوعها .
٢. مساعدة المرافق والمنشآت والأجهزة المحلية
٣. وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية والتنفيذية بالقرية .
٤. بحث احتياجات القرية من المرافق والخدمات والمشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية للقرية .

✓ الموارد المالية للقرية :

تشمل موارد القرية ما يلى :-

١. 75.1 % من حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان الكائنة فى نطاق القرية ، 75 % من حصيلة الضريبة الإضافية المقررة على هذه الأطيان .

٢. الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للقرية طبقا للقواعد والإجراءات المقررة لمجالس المدن .
٣. حصيلة ضرائب الملاهى والمراهنات المفروضتين فى نطاق القرية .
٤. موارد أموال القرية والمرافق التى تقوم بإدارتها .
٥. ما يخصصه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من موارد المحافظة لصالح القرية .
٦. الإعانات الحكومية .
٧. التبرعات والهبات والوصايا التى يوافق عليها .
٨. القروض التى يعقدها المجلس .

وينشأ بكل قرية حساب خاص للخدمات والتنمية المحلية وتتكون موارد على نمط ما يتم بالنسبة للمدينة ، كما يستخدم موارد حساب الخدمات والتنمية المحلية بالقرية وفقا لما يقرره المجلس الشعبى للقرية فى الأغراض التالية :-

١. تمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية وفقا لخطة محلية يتم وضعها .
٢. اعتمادها من المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى إطار الخطة العامة للدولة .
٣. استكمال المشروعات الواردة فى الخطة العامة التى لا تكفى الاعتمادات المقررة لها فى موازنة القرية لإتمامها وإنشاء المشروعات التى تقام بالجهود الذاتية وفقا للأولويات التى يقترحها المجلس الشعبى المحلى للقرية ويقرها مجلس شعبى محلى للمحافظة .

✓ **العلاقة بين المجالس المحلية ومجلس الوزراء[1] :-**

أعطى القانون الوزراء الحقوق التالية فى مواجهة المجلس المحلية :-

١. حق الحلول فى حالة الاعتراض .
٢. سلطة على المجلس الشعبى .
٣. الموافقة على التصرف بالمجان إذا تجاوز ٥٠ ألف جنية .
٤. الموافقة على قرارات لمتعلقة بالرسوم .

أعطى القانون لوزير المختص بالإدارة المحلية والأمانة العامة الحقوق التالية فى مواجهة المجالس المحلية :-

١. تقييم الاستشارات والتدريب والدراسات والبحوث .
٢. بحث مشروع الموازنات بعد إقرارها فى لمجلس .
٣- المتابعة لنشاط المجالس .
٤. طلب حل المجلس الشعبى .
٥. التعرض فى حالة التخلف عن الحضور .
٦. إصدار القرار الخاص بتوزيع حصيلة الموارد المشتركة على المحافظات .
٧. البث فى القرارات المعترضه عليها خلال ثلاثون يوما" .

وفى نهاية ذلك نود أن نوضح أن الوحدات المحلية فى مجموعها ليست وحدات منفصلة عن الحكومة المركزية وإنما هى جزء لا يتجزأ من الدولة فهناك العديد من العلاقات التى تنشىء بين تلك الوحدات والحكومة والمركزية ومن أمثلة تلك العلاقات ما يلى [1].

- فى مجال التخطيط تحدد الخطة القومية مركزيا" بواسطة الحكومة المركزية التى يراعى فيها احتياجات الأقاليم المحلية بعد أخذ رأى ومقترحات تلك الوحدات فى الخطة القومية .

(١) د. سمير علام – محاضرات فى الإدارة العامة – مرجع سبق ذكره 37 38 .
(٢) د . السيد ناجى – الادارة العامة – مرجع سبق ذكره ص 253 254

- فـى مجـال التمويـل تسـمح الحكومـة المركزيـة للسـلطات المحليـة بالحصول على الموارد المالية اللازمة لأداء خدماتها عن طريق الضـرائب والمصـادر الأخـرى كمـا أنهـا تقـدم للوحـدات المحليـة الإعانات المالية اللازمة له العجز فى مواردها المالية .
- فى مجال الخدمات تستفيد السلطات المحليـة من بعض الخدمات التى تقوم بها الحكومة المركزية مثل الخدمات الإحصائية .
- فى مجال الرقابة تخضع الوحدات المحلية لرقابة السلطات الثلاثة للدولة وهى السلطة التشريعية والقضائية والتنفيذية .

الفصل الثامن
إدارة الافراد فى المنظمات العامه

الفصل الثامن

إدارة الأفراد فى المنظمات العامة

أوضحنا فى حديثنا السابق إلى أن الحديث عن التنظيم إنما يجب أن يشتمل على عنصرين أساسين هما العنصر المادى والمتمثل فى الهياكل التنظيمية والعنصر البشرى والمتمثل فى الأيدي العاملة وحيث أننا قد تعرضنا فى الفصل السابق إلى الحديث عن الهياكل التنظيمية فإننا سوف نولى اهتمامنا فى هذا الفصل بالحديث عن العنصر البشرى غير أنه يجب أن نلفت النظر إلى أننا لن نتطرف إلى كافة الجوانب الفنية فى إدارة الأفراد فهذا ينصب فى مجال إدارة الإفراد(*) ولكننا وتلافيا للحشو الزائد سوف نركز الحديث فقط على الوظائف العامة وشروط شاغليها وذلك على النحو التالى :

أولا: طبيعة الوظيفة العامة [1] .

نحن نعنى بالوظيفة العامة عمل يؤدى لخدمة الدولة **"أى أنها مجموعة من الواجبات والمسئوليات والتخصصات والسلطات التى تناط بالموظف كما يحددها القانون وعليه أن يلتزم بتنفيذها ويحترمها ويستوعبها ويتدرب على مزاولتها ويطبقها على أفضل وجه" .**

وهى **مهنة** يدخلها الموظف فى بداية حياته حيث يتسلق السلم الإدارى بطريقة تدريجية كلما استمر فى ممارستها ويخضع الموظف هنا لنظام قانونى يتمتع بموجبة بمجموعة من الحقوق كما يلتزم بعدد من الواجبات وهنا ينبغى ملاحظة إلى التنظيمات المركزية الحكومية هى التى انشئت هذه الوظائف حيث أعطيت لها أسماء مختلفة مثل الخدمة المدينة أو الخدمة العامة أو الموظفون العموميون .... وتمثل التنظيمات المركزية الحكومية الحديثة

(*) المزيد من التوسع حول هذا الموضوع يمكن الرجوع إلى كتاب إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية للمؤلف – دار قنديل للطباعة والنشر – عمان 2002 .

(1) Stephen Robbins ins and Mary Coulter , Managem eut le th ed N.J. prentice Hall 1999 p. 342 .

إلى إيجاد وحدة إدارية فى كل تنظيم تنهض بشكل لا مركزى بالعمليات المتعلقة بإدارة الخدمة المدنية حيث تقوم هذه التنظيمات اللامركزية الموجودة فى مختلف الوزارات والمصالح والمؤسسات بالنشاطات المتعلقة بمسائل الخدمة المدنية وفق السياسة العامة لأنظمة المركزية للخدمة المدنية .

أما عملية أنشاء الوظائف العامة فإنه أمر يثير العديد من المشكلات نظرا لأنه يؤثر عليها مصالح متعارضة فمن الناحية الإدارية ترتبط عملية إنشاء الوظائف العامة بالتنظيم الإدارى القائم واحتياجاته اما من الناحيه الماليه فان عملية إنشاء الوظيفة العامة يؤثر على المال العام حيث يعنى زيادة النفقات لو تركت الحرية للقيادات الإدارية لإنشاء ما تراه من وظائف عامة كما أنه إذا أعطيت الحرية للقيادات السياسية فقد تنشىء هذه القيادات وظائف فى غير صالح الإدارة لذا فقد تم إنشاء جهاز متخصص فى التنظيم والإدارة وطرق العمل تكون مهمته تحديد حاجة الأجهزة أو المنظمات العامة من الموظفين العمومين سواء عند إنشاء جهاز جديد أو عند إعادة تنظيم جهاز قائم وهذا الجهاز بالطبع متعاون مع منظمات الإدارة العامة فى هذا الشأن وسنلقى الآن مزيدا من الضوء على هذا الجهاز .

- **الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة :**

يهدف هذا الجهاز إلى تطوير مستوى الخدمة المدينة ورفع الكفاية الإنتاجية وتحقيق العدالة بين العاملين والتأكد من مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسئوليتها فى ميدان الإنتاج والخدمات وقد نص القانون رقم 181 لسنة 1964 فى شان إنشاء الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة على أن يباشر الجهاز الاختصاصات التالية [١]:-

١. اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين وإبداء الرأى فى المشروعات المتعلقة بشئونهم قبل إقرارها .

---

(1) د. امين فؤاد الضرغامى واخرون – مباءئ الادارة العامة – مطابع الولاء الحديثة – القاهرة 2000 ص 72 وما بعدها

٢. دراسة الاحتياجات من العاملين فى مختلف المهن والتخصصات بالاشتراك مع الجهات المختصة ، ووضع نظم اختيارهم وتوزيعهم لشغل الوظائف على أساس الصلاحية وتكافؤ الفرص .

٣. تطوير نظم شئون الخدمة المدنية لتحقيق وحدة المعاملة والاشتراك فى دراسة كيفية توفير الرعاية الصحية والاجتماعية من الجهات المختصة .

٤. رسم سياسة وخطط تدريب العاملين فى مجال التنظيم والإدارة ورفع مستوى كفاءتهم وتقديم المعاونة الفنية فى تنفيذها .

٥. اقتراح دراسة المرتبات والعلاوات والبدلات والمكافآت والتعويضات ووضع النظم الخاصة بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف وتسجيل أوصافها ونشرها وحفظها فى سجلات .

٦. دراسة مشروعات الموازنات فيما يتعلق باعتمادات العاملين وعدد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها مع إبداء ما يكون لديه من ملاحظات عليها .

٧. الاحتفاظ بالسجلات والبيانات الخاصة بالعاملين فى المستويات القيادية ووضع نظام لإحصاء وتسجيل العاملين بالخدمة المدنية .

٨. المشاركة فى تعبئة المجهود الحربى للدولة فيما يتعلق بحصر وتسجيل الإمكانيات البشرية فى الخدمة المدنية كما نوعا وتخطيط تعبئتها وقت الطوارىء .

٩. رسم سياسة الإصلاح الإدارى وخططه واقتراح الوسائل اللازمة ونشر الوعى التنظيمي والارتفاع بمستوى الكفاية القيادية والإدارية وكفاءة الأفراد .

١٠. إبداء الرأى الفنى وتقديم المعاونة فى عمليات التنظيم وتبسيط الإجراءات وتحسين وسائل العمل .

١١. وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين .

- **التنظيم الداخلى للجهاز المركزى للتنظيم والإدارة :**

طبقا لقرار رقم 85 لسنة 1979 الصادر فى 22\7\1979 يشكل الهيكل التنظيمى العام للجهاز المركزى للتنظيم والإدارة على الوجه التالى :-

✓ **رئيس الجهاز ، ويتبعه مباشرة :**

١. المستشارون .
٢. لجنة الوكلاء .
٣. مكتب رئيس الجهاز ، ويشرف على :
   - الإدارة العامة للتخطيط والمتابعة .
   - الإدارة العامة للعلاقات الخارجية .
   - الإدارة العامة للشئون القانونية .
   - إدارة العلاقات العامة .
   - الإدارة العامة للتنظيم والإدارة .
   - المكتب الفنى .
   - الإدارة العامة للأمن .
   - مكتب الشكاوى .
   - إدارة التفتيش المالى والإدارى .
٤. الأمانة العامة لوحدات التنظيم والإدارة ومديريات شئون العاملين .

✓ **نائب رئيس الجهاز:**

ويعاون رئيس الجهاز فى إدارة شئون الجهاز ويقوم مقامه عند غيابه .

✓ **وكيل أول الجهاز**

ويعاون رئيس الجهاز فى إدارة شئون الجهاز .

✓ **الإدارة المركزية للتنظيم وطرق العمل وتتكون من :**

١. الإدارة العامة للتنظيم وطرق العمل (قطاع الخدمات).

٢. الإدارة العامة للتنظيم وطرق العمل (قطاع المال والإنتاج).
٣. الإدارة العامة للتنظيم وطرق العمل (قطاع الخدمات الرئاسية والثقافية).

✓ **الإدارة المركزية لترتيب وموازنة الوظائف :**

وتتكون من :-

١. الإدارة العامة لترتيب وموازنة الوظائف (قطاع الخدمات العامة).
٢. الإدارة العامة لترتيب وموازنة الوظائف (قطاع الخدمات الرئاسية والثقافية) .
٣. الإدارة العامة لترتيب وموازنة الوظائف (قطاع المال والإنتاج) .
٤. إدارة الوثائق .
٥. إدارة التنسيق الوظيفى .

✓ **الإدارة المركزية للتدريب :**

وتتكون من :

١. الإدارة العامة للتدريب (قطاع الحكومى والحكم المحلى) .
٢. الإدارة العامة للتدريب (القطاع العام) .
٣. الإدارة العامة للبرامج .

✓ **مركز التدريب الإدارى .**

✓ **الإدارة المركزية للخدمات المدنية :**

وتتكون من : -

١. الإدارة العامة للتشريعات ومؤشرات الشكاوى .
٢. الإدارة العامة للفتاوى والاستفسارات .
٣. الإدارة العامة لمتابعة القرارات الإدارية .
٤. الإدارة العامة للوثائق وموسوعة الخدمة المدنية .

✓ **الإدارة المركزية للبحوث :**

وتتكون من :-

١. الإدارة العامة لبحوث التنظيم .
٢. الإدارة العامة لبحوث طرق العمل .
٣. الإدارة العامة لبحوث ترتيب وموازنة الوظائف .
٤. الإدارة العامة لبحوث شئون الخدمة .
٥. الإدارة العامة لبحوث التدريب .
٦. إدارة الترجمة .

✓ **الإدارة المركزية لتخطيط القوى العاملة .**

✓ **برامج الإداريين .**

✓ **مركز المعلومات**

يتكون من:-

١. الإدارة العامة للتوثيق .
٢. الإدارة العامة للإحصاء الوظيفي .
٣. الإدارة العامة لتخطيط القوى العاملة .
٤. إدارة النشر .
٥. المتابعة

✓ **فرع الجهاز بالإسكندرية .**

ويتكون من :-

١. الإدارة العامة للتنظيم وترتيب الوظائف .
٢. الإدارة العامة للخدمة المدنية .
٣. إدارة التدريب .
٤. مركز التدريب الإُداري .

✓ **الإدارة المركزية لتقييم الأداء .**

✓ **الأمانة العامة**

هذا وسوف نقوم الان بالقاء الضوء على اختصاصات اهم ادارات الجهاز المركزى للتنظيم والاداره وذلك على النحو التالى :-

✓ **الإدارة المركزية للتنظيم وطرق العمل :**

وتختص ما يلى .:-

١. استطلاع وتشخيص المشاكل التنظيمية التى تقابل الأجهزة افدارية واقتراح وسائل التغلب فيها .
٢. دراسة الموقف التنظيمى لكافة الأجهزة الإدارية ومتابعة التغيرات التى تحدث فيها أول بأول وتوفير البيانات والمعلومات المتعلقة بذلك .
٣. تقييم كفاءة التنظيم القائم بالأجهزة الإدارية ومساهمتها فى تحقيق أهدافها وكذا متابعة التعديلات التنظيمية التى تدخلها هذه الأجهزة وأثرها فى كفاءة وفاعلية التنظيم .
٤. تقديم المعونة الفنية فى عمليات التنظيم وطرق العمل ومعدلات الأداء والمقررات الوظيفية إلى الأجهزة الإدارية .
٥. مراجعة مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بالنواحي التنظيمية وتبسيط الإجراءات ومعدلات الأداء ومراجعة سائر القوانين من النواحي المذكورة بغرض تطويرها وإبداء الرأي بشأنها .
٦. تقديم المعونة الفنية عند طلبها إلى الأجهزة الإدارية ووحدات التنظيم والإدارة بها وذلك عند قيامها بأعمال التنظيم الخاصة بها .
٧. مراجعة مشروعات أنشاء الأجهزة الجديدة أو تعديل الهياكل التنظيمية أو اختصاصات الأجهزة القائمة ، وذلك قبل اعتمادها من السلطة المختصة .
٨. مراجعة مشروعات التنظيم والدراسات الخاصة بمعدلات الأداء والمقررات الوظيفية وتبسيط الإجراءات والنماذج والتصميم الداخلي لمكان العمل المعدة بمعرفة الأجهزة الإدارية وإبداء الرأي الفني بشأنها .

✓ **الإدارة المركزية لترتيب وموازنة الوظائف :**

وتختص بما يلى :-

١. دراسة المشاكل المتعلقة بالهياكل الوظيفة للأجهزة الإدارية وتحرى أسبابها واقتراح أوجه علاجها .
٢. وضع القواعد والنظم الخاصة بتنفيذ نظام وترتيب الوظائف فى الأجهزة الإدارية وتطويرها فى ضوء التطبيق العملى و تسجيل أوصاف الوظائف ونشرها وحفظها فى سجلات بعد اعتمادها من السلطة المختصة .
٣. تقديم المعونة الفنية عند طلبها للأجهزة الإدارية ووحدات التنظيم والإدارة بها فى مجال أنشاء وتنفيذ نظام ترتيب الوظائف على أساس واجباتها ومسئوليتها ومستوى صعوبتها والمؤهلات اللازمة لأدائها .
٤. مراجعة مشروعات ترتيب وموازنات الوظائف التى تتقدم بها الأجهزة الإدارية .
٥. متابعة تطبيق كافة القرارات والقواعد الخاصة بترتيب وموازنة الوظائف التى تصدرها الدولة والتأكد من قيام الأجهزة الإدارية بتنفيذها بالصورة المطلوبة .
٦. تحديد الفائض أو العجز من العمالة والمهن والتخصصات المختلفة واقتراح توزيع الفائض وتوجيهه فى سد العجز .

✓ **الإدارة المركزية للتدريب :-**

وتختص ما يلي :-

١. تقديم المعونة الفنية عند طلبها إلى الأجهزة المختلفة ووحدات التدريب بها فى وضع برامجها التدريبية وتوفير وسائل تنفيذها .
٢. إبداء الرأي الفني وتقديم المعونة فى تنفيذ ومتابعة وتقييم برامج التدريب الإدارى التى تقوم بتنفيذها وحدات التدريب فى الأجهزة الإدارية وإعداد تقارير بنتائج التنفيذ

٣. تبنى ونشر وتطبيق برامج التدريب النمطية والتخصصية للعاملين فى مجالات التنظيم والإدارة (مراجعتها للتأكد من ملاءمتها للأهداف المنشودة).
٤. تدريب المدربين ومتابعة مدى تقدمهم فى مجال العمل التدريبى .

✓ **مركز التدريب الإدارى :**

ويختص بما يلى :-

١. تنفيذ وعقد الدورات من البرامج التخصصية والنمطية وفق الخطة الموضوعة والإشراف عليها .
٢. الاشتراك فى تصميم البرامج المتخصصة والنمطية فى مجالات التنظيم والإدارة ، تقديم المقترحات بتطويرها فى ضوء ما يكشف عنه التنفيذ .
٣. تقييم البرامج والمدربين ويصدر بطريقة بتشكيل وتحديد اختصاصات مجلس إدارة المركز قرار من رئيس الجهاز.

✓ **الإدارة المركزية للخدمة المدنية :-**

وتختص ما يلى :-

١. الإشراف على تنفيذ اللوائح الخاصة بالخدمة المدنية وإصدار التعليمات الفنية والنشرات المنظمة لتنفيذها ومتابعتها وتجميع وتنظيم وتبويب هذه القوانين واللوائح والتعليمات والنشرات وتبليغها إلى إدارات شئون العاملين باستمرار وبانتظام .
٢. استطلاع وتشخيص المشاكل التى تدخل فى مجال الخدمة المدنية وتحرى أسبابها واقتراح أوجه العلاج .
٣. الاشتراك مع الجهات المختصة فى دراسة تنظيم الرعاية الصحية والاجتماعية للعاملين بالأجهزة الإدارية .
٤. معاونة إدارات شئون العاملين فى الأجهزة الإدارية وترشيد العاملين بها ومتابعة أعمالها وإعداد تقارير بنتائج المتابعة لإرسالها لرؤساء هذه الجهات .

5. متابعة البحوث والتطورات الحديثة فى ترتيب الوظائف والاتصال بالهيئات العلمية والمحلية والدولية التى تقوم بنشاط مماثل للإفادة من تجاربها وخبراتها .
6. متابعة وإجراء البحوث المختلفة فى مجال التدريب والاتصال بالهيئات العملية والدولية التى تقوم بنشاط مماثل للإفادة من تجاربها وخبراتها وتطويرها لخدمة أهداف الجهاز .
7. دراسة نظام الخدمة المدنية واقتراح تطويرها تحقيقا لوحدة المعاملة .
8. متابعة التطورات الحديثة فى شئون الخدمة المدنية والقيام بالدراسات اللازمة لتطوير نظمها بما يتفق مع التطور الاجتماعي والاقتصادي في الدولة .
9. إجراء الدراسات والبحوث الخاصة بتوحيد المصطلحات الإدارية .

✓ **الإدارة المركزية لتخطيط القوى العاملة :-**

وتتكون من :-

- فرق العمل وتختص بما يلى :-

1. وضع نظم حصر القوى العاملة من مختلف المهن والتخصصات وتقديم المعاونة فى تنفيذها .
2. تقديم المعاونة فى وضع معدلات الأداء والمعدلات الوظيفية لمختلف نوعيات الأعمال سواء النمطية أو غير النمطية وتسجيلها ومتابعتها .
3. المعاونة فى تقدير المقررات الوظيفية بمختلف وحدات الجهاز الإدارى للدولة بما يتناسب مع معدلات الأداء والمعدلات الوظيفية الموضوعة وأثر التغييرات التنظيمية والتكنولوجية فى ضوء خطط التنمية .
4. المعاونة فى تحديد الاحتياجات المستقبلة من القوى العاملة فى ضوء تحليل هيكل العمالة الراهن ومقارنة

الأرقام الفعلية للعمالة بالأرقام المقدرة ، وتوزيع العمالة بين الأنشطة المختلفة وطبقا للمهن والتخصصات .

5. تلقى وتسجيل البيانات الخاصة بالفائض والعجز من القوى العاملة فى وحدات الجهاز الإدارى للدولة ، واقتراح الأساليب التى تكفل الاستفادة من الفائض وسد العجز عن طريق التدريب التحويلي وإعادة التوزيع وغيرها وذلك بالتنسيق مع الجهات المعنية بتخطيط القوى العاملة والتدريب فى الدولة .
6. الاشتراك فى تخطيط وتنفيذ البرامج التدريبية الخاصة بإعداد المدربين فى مجال تخطيط القوى العاملة ، وأيضا البرامج الخاصة بالعاملين فى هذا المجال .
7. دراسة مشاكل تسرب وهجرة الكفاءات والخبرات والإعارة للخارج وغير ذلك من مشاكل القوى العاملة التى تؤثر على كفاءة وحدات الجهاز الإدارى للدولة ، واقتراح التوصيات اللازمة بشأن التغلب عليها بالتنسيق مع الجهات المعنية فى الدولة .
8. التنسيق مع أجهزة التعليم والتدريب فى سبيل توجيه السياسات والخطط التعليمية والتدريبية بما يحقق الموازنة بين العرض والطلب من القوى العاملة .
9. متابعة البحوث والتطورات العملية الحديثة فى مجال تخطيط القوى العاملة والاتصال بالهيئات العلمية المحلية والأجنبية والدولية التى تقوم بنشاط مماثل للإفادة من تجاربها وخبراتها .

✓ **لجنة برامج القادة الإداريين .**

وتختص ما يلى :

1. إعداد المؤتمرات التى تتناول دراسة ومناقشة المشكلات المعاصرة والتى تعترض طريق التنمية الإدارية وتوجيه

الدعوة لقادة الإداريين لحضورها بغرض زيادة كفاءتهم وفاعليتهم فيما يتعلق بإيجاد حلول لتلك المشكلات والعقبات .

٢. إعداد التقارير بنتائج المؤتمرات والندوات وما يقدم فيها من توصيات ومقترحات وما يلزم لتنفيذ هذه المقترحات من خطط وبرامج زمنية ورفع هذه المقترحات إلى الجهة صاحبة الاختصاص للنظر فيها ومتابعة مدى التقدم فى تطبيق المقترحات المقدمة للعلاج وتحديد المشكلات وعقبات التنفيذ واقتراح الحلول والتوصيات الخاصة بتفصيلها .

٣. الاتصال المستمر الدائم بالقادة الإداريين للتعرف على المشكلات التى تعترضهم فى جهة أعمالهم وتجميع تلك المشكلات وتصنيفها وتبويبها وإعدادها للدراسة والمناقشة فى المؤتمرات والندوات بغرض التوصل لحلول لها .

٤. تجميع المشاكل والدراسات المتعلقة بها والحلول المقترحة لها وتعميمها على مختلف الجهات للاستفادة منها .

ثانيا: الموظف العام

ليس هناك تعريف محدد للموظف العام فنحن فى مصر نعتبر أن الموظف العام هو **"كل شخص يعين فى خدمة مرفق عام تديرة الدولة أو أحد أشخاص القانون العام ويكون تعيينه فى وظيفة دائمة وبصفة دائمة[1] "**

ونظرا لعدم وجود اتفاق شامل حول مفهوم الموظف العام فقد ارتئ ضرورة توافر العناصر الثلاثة التالية فى أى تعريف للموظف العام :

---

(1) د . سليمان الطماوى- مبادىء القانون الإدارى المصرى والمقارن – غير مبين الناشر – القاهرة 1963 ص 599 .

١. دائمية بالوظيفة العامة .
٢. أن يصدر قرار التعيين من إدارة نظامية بالدولة أو من أحد أشخاص القانون العام من السلطة المختصة .
٣. المساهمة فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون
٤. ضمانات الموظف العام

وينبغى أن يتمتع الموظف بمجرد تعيينه بضمانات أساسية تكفل له :

١. الثبات فى وظيفته إلا فى حالة الانحراف الذى يثبت بطريقة نزيهة وعادلة وبمعرفة جهة محايدة أو محكمة مختصة .
٢. جريان العلاوات على أساس رتيب طبيعي بهدف زيادة دخل الفرد كلما زادت أعباؤه الشخصية والعائلية وتضاعفت خبراته ، ومسئولياته ، وارتفعت أسعار الحاجيات الضرورية التى يجب أو يتحتم أن تتوافر له ولأمثاله .
٣. التشجيع على الابتكار وحسن الأداء والتفانى بمنح علاوات تشجيعية مناسبة وترقيات استثنائية .
٤. ضمان إبعاد الترقيات العادية والترقيات بالاختيار من العبث والمحسوبية .
٥. كفالة فترات معقولة للراحة فى العطلات والأجازات الدورية والمرضية والعرضية .

✓ **شروط التعيين فى الوظيفة العامة :**

يحدد القانون فى مصر الشروط الواجب توافرها فيمن يرغب فى التعيين بإحدى الوظائف العامة ، وهى كما يلى :-

١. أن يكون متمتعا بالجنسية المصرية أو جنسية إحدى الدول العربية التى تعامل مصر بالمثل بالنسبة لتولى الوظائف العامة .
٢. أن يكون محمود السيرة حسن السمعة .

٣. إلا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية أو بجريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ، ما لم يكن قد رد اعتباره فى الحالتين .
٤. إلا يكون قد فصل من الخدمة بحكم أو قرار تأديبى نهائى ما لم تمض على صدوره أربعة أعوام على الأقل .
٥. أن يكون قد بلغ السن الذى تحدده اللائحة التنفيذية .
٦. أن يكون مستوفيا لمواصفات الوظيفة المطلوبة شغلها .
٧. أن تثبت لياقته الصحية للوظيفة وذلك عدا المعينين بقرارات جمهورية .
٨. أن يجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة بالنسبة للوظائف التى يصدر بها قرار من السلطة المختصة ويكون التعيين فى الوظائف التى تشغل بامتحان حسب ترتيب الامتحان

✓ سياسة التوظف فى الوظيفه العامه

هناك نظريتان أساسيتان فى سياسة التوظف نتناولهما على النحو التالى[1].

١. **الطريقة الاولى : توصيف الوظائف .**

هذه الطريقة تبدأ " بالعمل المطلوب أداؤه " ، وهو إدارة عجلة الجهاز الحكومي بكل ما ينطوى عليه من قرارات سياسية وخدمات وعمليات ورقابات وتنقسم هذه السلسلة الضخمة المعقدة الدقيقة من الأعمال إلى مجموعتين :

- **الأعمال السياسية** وهى من شأن الأجهزة السياسية وليست من شأن " إدارة شئون الموظفين ".
- كل الأعمال الأخرى وهى كل ما عدا الأعمال السياسية .

---

(1) أ. محمد عبد الرحيم عنبر- الضوابط العملية والقانونية للإدارة العامة فى القطاع الحكومى والعام – مطابع الهيئة المصرية للكتاب – القاهرة 1973 ص 121 وما بعدها .

والخطوة الثانيه هى تقسيم الفئة الثانية " كل الأعمال الأخرى " إلى مجموعات رئيسية ، ثم تقسيم هذه المجموعات إلى أجزاء رئيسية ، ثم تقسيم هذه الأجزاء إلى وحدات عمل ، وأخيرا إلى وظائف فردية محددة تصبح تعريفا للوظيفة على أساس العمل الذى يؤدى بصرف النظر عن الأشخاص الذين يقومون به فى الحاضر والمستقبل .

وفى نهاية هذه العمليات تتقرر " المواصفات " الدقيقة لكل وظيفة على أساس غير شخصى ، أى بغض النظر عمن يشغلها ، من أعلى الوظائف إلى أدناها .

وعلى ضوء هذه " المواصفات " يشرع الخبراء فى تحديد المؤهلات اللازمة لكل وظيفة ، وهى تشمل :

١. الشهادات الدراسية .
٢. المعلومات .
٣. المهارات .
٤. الخبرة .
٥. الصفات الشخصية والمميزات الخاصة .

والخطوة الثالثه هى إعداد اختبارات موضوعية ، واستخدامها لتحديد من تتوافر فيه تلك المؤهلات الخمسة ، ومن هم أفضل المتقدمين فى الترتيب .

وتختلف وسائل اختبار هذه المؤهلات الخمسة فالتعليم يقاس بالشهادات الدراسية والدراجات الجامعية ، والمعلومات تقاس بالامتحانات الشفوية والتحريرية . والمهارات تقاس بأداء أعمال معينة فى ظروف معينة . والخبرة السابقة يمكن التعرف عليها بالرجوع إلى من عمل الموظف تحت إشرافهم من رؤساء وأصحاب الأعمال عن طريق التحريات النزيهة.

كما تقاس الصفات الشخصية الخفية والأخلاق عن طريق المقابلات الشخصية والبحوث الخاصة مع الاستعانة أحيانا بالاختبارات السيكولوجية والتشخيصية .

ويتحدد مرتب كل وظيفة على أساس الوظيفة ذاتها لا على شاغليها ويتوخى فيه أن يمثل بطريقة معقولة :

١. مستوى المسئولية كما يتحدد فى توصيف العمل .
٢. علاقة العمل بباقى مراتب السلم الوظيفى .
٣. مدى الحاجة إلى اجتذاب مرشحين لهذا العمل .
٤. معدل المرتبات فى خارج الحكومة الخاصة بمثيله .
٥. الخدمة والخبرة السابقة للموظف .
٦. تكاليف المعيشة .
٧. الأخطار والمصاعب التى ينطوى عليها العمل .

ويشتمل جدول المرتبات على سلسلة من العلاوات الدورية تتناسب مع طول الخدمة وتزايد الأعباء الشخصية ، أو نمو الكفاءة فى الأداء حتى لا يصاب الموظفون بعد قليل بالجمود وفقدان الأمل واليأس .

٢. الطريقه الثانيه : نظام البرنامج والقوة البشرية :

هذه الطريقة تختلف عن الطريقة الأولى فى أنها تبدأ بالموظفين الموجودين فعلا لأداء عمل معين وهذه الطريقة فى الحقيقة لها نقطتا بداية لا نقطة واحدة هما :

١. بداية العمل الذى يجب أن ينجز
٢. والموظفون الذين ينجزونه

وهذه الطريقة تطبق سواء فى الحكومة أو الأعمال الحرة حيث تكلف منظمة قائمة فعلاً بأن تنجز عملا أو أعمالا معينة ويكون على رئيس هذه الوحدة أن يستهدى الطريقة التى يرى أنها تكفل تأدية هذه الأعمال على أحسن وجه بما أتيح له من الرجال والمواد والزمن عليه ان يستخدم القوة البشرية والمادية والزمنية أحسن استخدام لتحقيق أحسن نتيجة ويمكن أن يتحدد البرنامج داخل أطار يتفق مع الغاية المنشودة أطار يشمل التقاليد ، والقوانين ، و الاعتمادات ، والسوابق الموجودة لكن التفاصيل تترك الرئيس أو المدير المسئول

ومشكلة الموظفين هنا تختلف عن مثيلتها فى الطريقة السابقة ويتبين ذلك من الإجراءات والخطوات التى تتبع فيها :

١. يعين رئيس لهذه المنظمة أو الوحدة على مجموع من الناس .
٢. يعين لـه العمل المطلوب أداؤه من حيث الخامات والزمن والقوة البشرية الموجودة فعلا مع تعديل طفيف حسب حاجة العمل .
٣. لا يسير على هدى المواصفات المادية المجردة للوظائف ، بل يسير على هدى الخبرات الفعلية للرجال الذين يعملون معه . فهو يحاول اكتشاف كل القدرات والمهارات الموجودة فعلا ، وبث روح الفريق فيهم حتى يصبحوا كفريق يعمل كمجموعة لا كأفراد نحو هدف معين . وهو فى هذا يتمتع بمرونة هائلة لا تتاح فى الطريقة السابقة . إذ لا يقاس النجاح هنا بما يفعله كل فرد بل بالنتيجة النهائية للمجموعة كلها على أساس ما يستخدمه رئيس العملية من نظم حديثة وروح إيجابية .
٤. لن يعين الموظفون الجدد لملء وظائف تحددت معالمها من قبل بطريقة نظرية بل يعينون على أساس الملاءمة مع الفريق الموجود فعلا ، والعمل المحدد لهم قبلاً ، وتكملة ما قد يكون فيه من نقص وهكذا . فالمسألة ليست مسألة عدد موظفين أو وظائف أو درجات شاغرة ، وإنما مسألة إنجاز عمل أو أعمال معينة كما وكيفا وزمنا.
٥. فى نظام " البرنامج والقوة البشرية " يتركز الاهتمام – لا فى المواصفات المثالية المجردة كما فى النظام الأول – وإنما فى عمل الفريق والمرونة وإمكانية الحركة .

٦. ووظيفة ديوان الموظفين فى هذا النظام تختلف عن وظيفته فى النظام الآخر ففي النظام التوصيفى يقوم بتحديد مواصفات معينة ويعمل على إيجاد مرشحين صالحين لها ، أما فى نظام القوة البشرية يعمل فى خدمة المصالح التى تنجز العمليات فيساعدها على اكتشاف الرجال الصالحين الذين تقررت الحاجة إليهم ، ويفحص صلاحيتهم قبل التعيين حتى تمتنع المحسوبية .

٧. أن نظام القوة البشرية يتفق مع متطلبات الاشتراكية إذ يسمح باستيعاب المتعطلين من خريجى الجامعات والعمال ووضعهم فى الأعمال والأمكنة اللائقة بهم كما أنه يسمح بنظام المنافسة هنا من عمل فريق لا عمل أفراد وبذلك يوجد الحافز الذى لا ينجز أى عمل بدونه .

✓ **إجراءات التعيين فى الوظيفة العامة [1] :**

تتمثل اجراءات التعين فى الوظيفه العامه فيما يلى :

١. فحص طلبات الالتحاق :

تحدد الوزارة موعدا معينا لقبول طلبات التوظيف ، وبعدها تقوم بفحص هذه الطلبات من الناحية الشكلية بحيث يستبعد منها الطلبات التى لا يتوفر فى أصحابها الشروط الموضوعة ، وتقوم الوزارة بتحديد موعد الاختبار للباقين .

٢. الامتحان :-

- يجرى الامتحان بالنسبة للوظائف التى قررت السلطة المختصة إجراء امتحان لشغلها ويخطر بمكانة وتاريخه المتقدمون إذا لم يكن قد سبق تحديد ذلك فى الإعلان .

---

(1) د. أمين فؤاد الصرفى وآخرون – مبادىء الإدارة العامة – مرجع سبق ذكره ص 127 وما بعدها .

- تتولى الإشراف على إجراء الامتحان لجنة تشكل بقرار من السلطة المختصة ويتضمن ما يوكل إلى هذه اللجنة من مهام وإجراءات للقيام بهذا الامتحان .
- تحتفظ كل وحدة بأوراق الامتحان ويوقع على هذه الأوراق من أجروا الامتحان ويعتبر من حصل على نصف مجموع الدرجات على الأقل فى كل مادة على حدة قد اجتاز الامتحان.

مع ملاحظة ان الوظائف التى يتم شغلها بدون امتحان تتمثل فيما يلى :-

١. الوظائف العليا.
٢. الوظائف التى تقرر السلطة المختصة شغلها بدون امتحان .

٣. إعداد قوائم الترشيح :-

- **بالنسبة للوظائف التى أجرى لها امتحان :-**

١. **يرتب الناجحون** فى كل امتحان فى قوائم بحسب درجة النجاح فى الامتحان – وعند التساوى يكون الترتيب وفقا للأعلى مؤهلا فالأقدم تخرجا فالأكبر سنا – ويتم التعيين بحسب الترتيب الوارد فى القوائم وذلك مع عدم الإخلال بالأحكام الواردة بالقانون رقم 127 لسنة 980! بشأن الخدمة الوطنية العسكرية وفى حالة وجود أكثر من مجند أو من أتموا الخدمة الالزامية يرتبون فيما بينهم حسب الأسبقية في الامتحان .
٢. **تعتمد قوائم الناجحين** من السلطة المختصة أو المفوضة فى ذلك .
٣. تعلن نتيجة الامتحان وترتيب الناجحين ودرجاتهم فى لوحة الإعلانات .
٤. **تبقى القوائم النهائية** للترشيحات صالحة لمدة سنة من تاريخ إعلان نتيجة الامتحان – ويجوز التعيين من القوائم التى مضى عليها أكثر من سنة إذا لم توجد

قوائم أخرى صالحة للترشيح منها وذلك خلال الستة أشهر التالية لانقضاء السنة .

- **بالنسبة للوظائف التى يتم التعيين فيها بدون امتحان :-**

١. إذا كانت الشهادة الدراسية أحد الشروط الواجب توافرها فيمن يشغل الوظيفة فيكون التعيين طبقا للمؤهل الأعلى وعند التساوى فى المؤهل تكون الأولوية للأعلى فى مرتبة الحصول على الشهادة الدراسية فالأقدم تخرجا فالأكبر سنا .

٢. إذا كانت الخبرة هى المطلوبة فيكون التعيين طبقا لمدة الخبرة .

✓ **استيفاء مسوغات التعيين :-**

يبلغ الطالب بترشيحه للتعيين وتحدد له مهلة لاستيفاء مسوغات التعيين وهى :

- شهادة تحدد الموقف من التجنيد أو شهادة تأدية الخدمة العامة .
- شهادة ميلاد أو مستخرج رسمي منها .
- صحيفة الحالة الجنائية .
- صورة البطاقة العائلية أو الشخصية .
- إقرار الذمة المالية .
- 6 صور 6x4 .
- استمارة 103 ع.ح .
- إقرار يتضمن عدم سبق الفصل من الحكومة أو القطاع العام بقرار أو بحكم تأديبى نهائى ما لم يكن قد مضى على صدوره أربع سنوات على الأقل .
- إقرار عدم الحصول على معاش .

- إقرار يتضمن عدم الحكم بعقوبة جنائية أو بعقوبة جنحة بالشرف أو الأمانة ومقيدة للحرية ما لم يكن قد رد إلى المقر اعتباره .

✓ **العرض على لجنة شئون العاملين :-**

تعد إدارة شئون العاملين كشفا باسماء المرشحين للتعيين للعرض على اللجنة وفقا لترتيب اسبقيتهم ، وعلى اللجنة إبداء رأيها بعد التحقق من توافر شروط ومواصفات شغل الوظيفة فى المرشحين ، ثم تعتمد توصيات اللجنة فى هذا الصدد من السلطه المختصة وفقا لحكم المادة الرابعة من القانون رقم 47 لسنة 1978 .

ويعتبر اعتماد السلطة المختصة لمحضر لجنة شئون العاملين بمثابة قرار التعيين ، وعلى ذلك فتحسب الأقدمية الفعلية من هذا التاريخ فى حالة صدور القرار التنفيذى بالتعيين حيث يجب أن يشتمل هذا القرار فى ديباجته على ما يلى :

١. توافر شروط ومواصفات الوظيفة فى المرشح .
٢. وجود درجات مالية خالية بموازنة الوحدة مخصصة للوظيفة وصالحة لشغلها ، وكذلك ما يفيد الإطلاع على الوصف التحليلى للوظيفة ، وما إذا كان التعيين فيها بصفة دائمة أو مؤقتة .
٣. اجتياز الامتحان بالنسبة للوظائف التى يتم شغلها بامتحان فإن التعيين كان من بين قوائم الناجحين وفقا لترتيبهم فى امتحان المسابقة .
٤. فى حالة ما إذا كان التعيين بدون امتحان يوضح الالتزام بالترتيب الوارد فى القوائم المعدة طبقا لأحكام القوانين .
٥. ما يفيد موافقة لجنة شئون العاملين على التعيين واعتماد السلطة المختصة لمحضر اللجنة .

✓ **إخطار العامل بالتعيين :-**

يخطر العامل بالقرار الصادر بتعيينه بخطاب موصى عليه تحدد فيه مهلة لاستلام العمل لا تقل عن خمسة عشر يوما ولا تزيد على شهر والا اعتبر قرار تعيينه كأن لم يكن وذلك ما لم يقدم عذرا تقبله السلطة المختصة .

✓ **استلام العمل :-**

عند قيام العامل باستلام عمله يكتب إقرار بذلك موضحا به تاريخ الاستلام ويعتمد هذا الإقرار من المسئول عن إدارة شئون العاملين ثم يخطر هذا الإقرار لكل من قسم الماهيات والسجلات والملفات .

✓ **فترة الاختبار :-**

وبالرغم مما يحققه نظام الامتحان من اختيار العناصر الطيبة لشغل وظائف الدولة، فقد لا تتاح الفرصة تماما للتأكد من صلاحية الموظف للعمل لذلك فانه يراعى ما يلى :- .

١. وبالرغم مما يحققه نظام الامتحان من اختيار العناصر الطيبة لشغل وظائف الدولة، فقد لا تتاح الفرصة تماما للتأكد من صلاحية الموظف للعمل لذلك فانه يراعى ما يلى :- .
٢. يوضع المعينون لأول مرة تحت الاختبار لمدة ستة أشهر من تاريخ تسلمهم العمل ، ويعد سجل لقيد العاملين الموضوعين تحت الاختبار يوضح به بداية ونهاية فترة الاختبار .
٣. تتقرر صلاحية العاملين الموضوعين تحت الاختبار بناء على تقارير شهرية تعد بمعرفة الرؤساء المباشرين وتعتمد من الرئيس الأعلى .
٤. قبل نهاية مدة الاختبار يوضع تقرير نهائى فى ضوء التقارير السابقة موضحا به مدى صلاحية العامل للوظيفة المعين بها .

٥. إذا ثبت عدم صلاحية العامل يحال إلى لجنة شئون العاملين قبل نهاية مدة الاختبار ، فإذا رأت صلاحيته للنقل إلى وظيفة أخرى نقل إليها وإلا اقترحت إنهاء خدمته .

يستثنى من فترة الاختبار الحالات التالية :-

١. التعيين بقرار من رئيس الجمهورية أو من يفوضه فى ذلك.
٢. الوظائف التى تحددها لجنة شئون الخدمة المدنية بناء على عرض السلطة المختصة .

✓ **تحديد الأقدمية للمعينين والمعاد تعيينهم :-**

١. تعتبر الأقدمية فى الوظيفة من تاريخ التعيين فيها ، فإذا أشتمل قرار التعين على أكثر من عامل اعتبرت الأقدمية كما يلى :
- إذا كان التعيين لأول مرة اعتبرت الأقدمية بين المعينين على أساس ما سبق إيضاحه .
- إذا كان التعيين متضمنا ترقية اعتبرت الأقدمية على أساس الأقدمية فى الوظيفة السابقة .
- إذا أعيد تعيين العامل فى وظيفة من مجموعة أخرى فى نفس درجته أو فى درجة أخرى حسبت أقدميته فى هذه الحالة من تاريخ إعادة تعيينه .
- إذا أعيد تعيين العامل فى وظيفته السابقة التى كان يشغلها أو وظيفة أخرى مماثلة فى ذات الوحدة أو فى وحدة أخرى يحتفظ له بالمدة التى قضاها فى وظيفته السابقة فى الأقدمية .

٢. تقوم إدارة شئون العاملين بإثبات الأقدمية .

✓ **التعيين بصفة مؤقتة :-**

١. يجوز شغل الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة على وظائف أعضاء البعثات والمنح والأجازات الدراسية من العاملين والمجندين وذلك بطريق التعيين متى كانت البعثة او المنحة أو الأجازة لا تقل عن سنة . وفى هذه حالة تسرى على العامل بصفة مؤقتة أحكام الوظائف الدائمة ، وعلى أن تخلى عند عودة العامل الأصلى .

٢. يكون توظيف العاملين المؤقتين بطريق التعاقد فى حدود الاعتمادات المالية المدرجة بموازنة الوحدة ، ويتضمن العقد المبرم معهم البيانات الآتية :-

- اسماء طرفى العقد وصفة الموقع عن الوحدة .
- البيانات الشخصية المتعلقة بالعامل ومدد التعاقد .
- الأعمال العارضة والموسمية محل العقد .
- المكافأة الشاملة المقررة للأعمال المشار إليها .
- الجزاءات التى توقع على العامل المتدرج .
- المحكمة المختصة بنظر المنازعات القضائية .
- البيانات الأخرى التى ترى الوحدة إضافتها إلى ما تقدم وذلك بما لا يتعارض مع هذه الأحكام .

٣. يكون توظيف الخبير الوطنى بطريق التعاقد من بين ذوى الخبرات والتخصصات النادرة وذلك فى حدود الاعتمادات المالية المدرجة بموازنة الوحدة ولو جاوز عمره سن الستين **ويراعى فى ذلك ما يلى :-**

١. يكون شغل الخبير لوظيفة لها بطاقة وصف وتحدد واجباتها ومسئوليتها والاشتراطات اللازم توافرها فيمن يشغلها وذلك .

٢. يتعين على الوحدة التى ترغب فى إسناد إحدى الوظائف إلى خبير موافاة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بالبيانات والخبرات المتوافرة فى المرشح لشغل هذه الوظيفة والمكافأة

الشاملة المقترح تقريرها ، ولا يجوز التعاقد مع الخبير قبل موافقة الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة .

٣. ويتضمن العقد المبرم مع الخبير البيانات التالية : -.

- اسماء طرفى العقد وصفة الموقع عن الوحدة .
- البيانات شخصية المتعلقة بالخبير .
- وصف الوظيفة المسندة للخبير وواجباتها ومسئوليتها.
- المكافأة الشاملة المقررة للوظيفة .
- أيام العمل وساعاته والأجازات المقررة للخبير .
- الجهة الطبية المختصة بتوقيع الكشف الطبى على الخبير .
- الجزاءات التى يجوز توقيعها .
- المحكمة المختصة بنظر المنازعات القضائية .
- البيانات الأخرى التى ترى الوحدة إضافتها لما تقدم وذلك بما لا يتعارض مع هذه الأحكام .

٤. يكون توظيف الخبير الأجنبي بطريق التعاقد فى حدود الاعتمادات المالية المدرجة بموازنة الوحدة من بين ذوى الخبرات والتخصصات النادرة التى يتعذر الحصول عليها من بين مواطني جمهورية مصر العربية **ويراعى فى ذلك ما يلى :-**

- يكون شغل الخبير الأجنبى لوظيفة لها بطاقة وصف وتحدد واجباتها ومسئوليتها والاشتراطات اللازم توافرها فيمن يشغلها .
- تبرم السلطة المختصة عقد توظيف الخبير الأجنبى لمدة لا تجاوز سنة تبدأ من تاريخ استلام العمل ويجوز تجديدها وعليها أن تخطر الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة والجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء بذلك .

ويتضمن العقد المبرم مع الخبير الأجنبى البيانات الآتية :-

- أسماء طرفى العقد وصفه الموقع عن الوحدة .

- البيانات الشخصية المتعلقة بالخبير الأجنبى .
- وصف الوظيفة المسندة إلى الخبير الأجنبى وتحديد واجباتها ومسئوليتها .
- المكافأة الشاملة المقررة للوظيفة .
- أيام العمل وساعاته والأجازات المقررة للخبير .
- الجزاءات التى يجوز توقيعها على الخبير .
- البيانات الأخرى التى ترى الوحدة إضافتها إلى ما تقدم وذلك بما لا يتعارض مع هذه الأحكام .

وعلى الوحدة التحقيق من الشهادات والأوراق المقدمة من الخبير الأجنبى وفى جميع الأحوال يشترط اعتماد ما يقدمه من أوراق من وزارة الخارجية المصرية .

- **خصائص الوظيفة العامة**(١)

١. ان الوظيفة العامه تشكل أحدى وحدات التنظيم الإدارى ، وأن وجودها وإنشاءها أنما يكون بناء على احتياجات الإدارة والخدمات المنبثقة عنها.
٢. عدم حصر الوظيفه العامه على أبناء طبقة معينة وعدم اقتصارها على فئة دون الأخرى من فئات المجتمع
٣. يتحتم على الهيئات القيادية فى الإدارة أن تهتم بأخلاقيات العمل بصورة دقيقة ، بحيث لا تختار لآية وظيفة إلا المرشحين الأكفاء فى العمل فى مختلف كوادرها .
٤. أن الموظف العام يعبر عن إرادة الدولة وسيادة القانون والسلطة التنفيذية فى إثناء ممارسته لصلاحيات وظيفته .
٥. تصمم واجبات الوظيفة العامة فى إطار التشريعات النافذة فى الدولة ، فالدستور يأتى أولا وقبل كل شىء فى المرتبة الاولى وتنبثق عنه كافة القوانين والأنظمة ومن أهمها نظام الخدمة المدنية ، وكذلك لوائح وإجراءات العمل.

---

(1) د. زكى راتب غوشه – أخلاقيات الوظيفة فى الإدارة العامة – مطبعة التوفيق – عمان1983 ص 27-36

من خصائص الوظيفة العامة ايضاً حرص الموظف على المصلحة العامة ، والقبول بمبدأ الخدمة العامة.

إن الوظيفة العامة فى الدولة هى وظيفة تنمية لارتباطها بطريقة أو بأخرى ، ببرامج التنمية والاقتصادية والاجتماعية .

- **تحديد المرتبات للوظائف العامة[1]:-**

هناك طريقتان لتحديد مرتبات درجات الوظائف وهما :-

١. تحديد مرتب ثابت لكل درجة .
٢. تحديد مرتب مربوط لكل درجة اى تحديد مرتب له مدى معين يتكون من حد أدنى وحد أقصى .

والطريقة الثانية هى الطريقة الشائعة فى تحديد مرتبات الموظفين بصفة عامة ، وتهدف هذه الطريقة إلى تحقيق هدفين من إجراء تحديد مربوط لمرتب كل درجة وهما أن كفاءة الموظف فى كل درجة تزداد بمرور الأيام ومن ثم يجب أن يزداد مرتبه فى نفس الدرجة بمرور الأيام ، كما أنه يجب أن يكون فى نظام المرتب حافز للموظف على زيادة مجهوده وهو ما لا يمكن تحقيقه إذا اتبعته الطريقة الأولى التى تحدد مرتبا ثابتا لكل درجة وذلك طالما أن الموظف لم يرقى إلى وظيفة فى درجة أعلى .

وتتحدد قيمة مربوط المرتب ، أى قيمة الفرق بين الحد الأدنى للمرتب والحد الأقصى له أما على أساس مبلغ ثابت فيكون الفرق20 جنيه مثلا فى كل درجة ، وأما على أساس نسبة مئوية من الحد الأدنى فيكون الحد الأقصى للمرتب أكبر من الحد الأدنى بمقدار 25% مثلا من قيمة الحد الأدنى لمرتب الدرجة والواقع أن طريقة النسب المئوية أكثر عدالة من طريقة المبلغ الثابت لأن قيمة الفرق تتناسب فى الحالة الأولى مع مسئولية الوظيفة طبقا لخطة ترتيب الوظائف .

---

(١) د. أمين فؤاد الضرغامى وأخرون – **مبادىء الإدارة العامة** – مرجع سبق ذكره ص139 وما بعدها .

✓ **العوامل التى تؤخذ فى الاعتبار عند إنشاء كادر المرتبات :-**

هناك عدد من العوامل التى تؤثر فى إنشاء كادر المرتبات المطلوب وهى:

١. مقدار تكاليف الكادر بالنسبة للخزانة العامة .
٢. درجة اجتذاب المرتب للموظفين المطلوبين ويقصد بذلك مراعاة مستوى المرتبات السائدة فى القطاع الخاص . فإذا لم يكن مرتب الحكومة كافيا فإن معظم الأفراد سيتوجهون نحو العمل فى القطاع الخاص فى الشركات والمؤسسات التجارية .
٣. مستوى تكاليف المعيشة ، المفروض أن المرتب الذى يأخذه الموظف يكفل له حد أدنى من مستوى المعيشة يتناسب مع مظهر الوظيفة وقيمته الاجتماعية .
٤. الفرصة فى التقدم ، ونقصد بذلك أن بعض الوظائف تكاد تكون وظائف مقفولة ، بمعنى أنها لا تتيح لشاغلها فرصة الترقية إلى وظائف أخرى . وفى مثل هذه الحالة لابد من تحديد مستوى عال المرتب حتى نضمن بقاء الموظف بالوظيفة .
٥. المزايا العينية التى يتمتع بها الموظف وذلك مثل المعاش ونظام الأجازات .

✓ **أنواع كادر المرتبات :-**

هناك نوعان وهما :-

١. طريقة المربوط المتلامس .
٢. طريقة المربوط المتداخل .

١. طريقة المربوط المتلامس :-

طبقا لهذه الطريقة يكون نهاية مربوط مرتب الدرجة متلامسا مع المرتب الدرجة الأعلى والتالية لها هكذا .

وعلى سبيل المثال يكون جدول المرتبات على الوجه التالى :

الدرجة	المرتب	
	أول المربوط	آخر المربوط
	جنيه	جنية
1	20	25
2	26	35
3	36	45
4	46	55

وتتميز هذه الطريقة بسهولة فهمها وتوضيحها للفروق بين الدرجات المختلفة ، غير أنه يعاب عليها عدم إمكان زيادة مرتب الموظف الكفء إذا وصل إلى أقصى مربوط مرتب الوظيفة وذلك في حالة عدم وجود درجات أعلى لترقيته وكانت مصر تسير على هذا النظام فى ظل القانون رقم 210 لسنة 1951 .

٢. طريقة المربوط المتداخل :-

طبقا لهذه الطريقة يتداخل نهاية مربوط مرتب الدرجة مع أول مربوط مرتب الدرجة التالية وهكذا .

وعلى سبيل المثال يكون جدول المرتبات على الوجه التالى :

الدرجة	المرتب	
	أول المربوط	آخر المربوط
	جنيه	جنية
1	15	
2	20	35
3	30	45
4	40	55

ولهذه الطريقة عدد من المزايا ، منها أنها تهيىء الفرصة لزيادة مرتب الموظف الكفء إذا لم يتم نقله إلى الدرجة الأعلى التالية ، كما أنها تتفادى ضرورة الزيادة الكبيرة فى المرتب فى حالة الترقية إلى الدرجة الأعلى . بالإضافة إلى ذلك فإنه اذا تقرر معاقبة الموظف بإنزاله إلى درجة أقل فإننا لا نحتاج إلى تخفيض المرتب فى نفس الوقت ، وكانت مصر تسير على هذه الطريقة فى قانون 46 لسنة 1964 وكذلك القانون رقم 47 لسنة 1978 .

- **الأجور والمرتبات فى الواقع المصرى :-**

تعتبر سياسة الأجور من أهم الأسباب الرئيسية التى أسهمت فى إنتاج مشكلات الجهاز الإدارى بالدولة ، إذ قامت تلك السياسة فى الأساس على أسلوب تسعير الشهادات وعدم الارتباط بين الأجر من ناحية ومحتوى الوظيفة وواجباتها من ناحية أجرى وينشأ عن هذه المشكلة بعض الآثار السلبية أهمها :

١. تباعد الكفاءات العلمية عن العمل بأجهزة الدولة وتفضيلهم الهجرة أو العمل بالخارج سواء بالدول الأجنبية أو العربية طلبا للمرتبات المرتفعة .
٢. ظهور محاولات الأفراد الانتقال من العمل بأجهزة الحكومية للعمل بالقطاع العام طلبا لمزايا الأجر الأعلى وحصص الأرباح وغيرها من أشكال المكافآت والمنح .
٣. عدم ارتباط الأجر بمستوى الإنتاجية العام مما يخلق ضغوطا تضخمية فى الاقتصاد القومى ويمثل سببا فى تزايد الاستهلاك بما يعوق حركة التنمية .
٤. اضطرار الدولة إلى أدخال تعديلات متتالية وترميمات لهيكل الأجور فى محاولة إلغاء عيوب تسعير الشهادات وجذب النوعيات المطلوبة ، ومن تلك المحاولات التوسع غير المخطط فى منح بدلات التخصص والتفرغ وبدلات طبيعة العمل والتمثيل وبدلات الإقامة فى المناطق النائية وغيرها .
٥. أدى أسلوب تسعير الشهادات إلى تدفق الأفراد على التعليم الجامعى وعزوفهم عن التعليم المهني التخصصي طلبا

للوظائف ذات الأجر الأعلى التى تعتبر الشهادة الجامعية جوازا لها .

- **تقييم أداء الموظف العام [١] :**

استحدث القانون رقم 47 لسنة 1978 فى مصر قواعد جديدة فى قياس الأداء للموظفين بالدولة منها :

١. أن يكون قياس الأداء بصفة دورية ثلاث مرات خلال السنة الواحدة قبل وضع تقرير النهائى لتقدير الكفاية .
٢. يكون تقدير الكفاية بمرتبة ممتاز أو كفء أو ضعيف .
٣. يقتصر تقدير الكفاية على العاملين الشاغلين لوظائف الدرجة الأولى فى مدتها .
٤. إعلان العامل بصورة من تقدير الكفاية .
٥. منح العاملين الحاصلين على درجة ممتاز شهادات تقدير وإعلان أسمائهم فى لوحة مخصصه لذلك .
٦. تحديد مرتبة كفاية أعضاء المنظمات النقابية بما لا يقل عن مرتبة كفايتهم فى السنة السابقة على انتخابهم بالمنظمات النقابية .
٧. إذا كانت مدة مرض العامل ثمانية أشهر فأكثر تقدر كفايته بمرتبة كفء حكما فإذا كانت مرتبة كفايته فى العام السابق ممتاز فتقدر بمرتبة ممتاز حكما .

وتستخدم نماذج خاصة لتقارير الكفاية فى المنظمات العامة فى مصر تملأ بواسطة الموظف نفسه ورئيسه وتعتمد على وضع تقديرات لعناصر الكفاية والتى وضعت لكل منها مقاييس معينه .

وفى إعداد تقارير الكفاية فى أجهزة الإدارة العامة فى مصر تتم التفرقة بين :

---

(1) د . السيد ناجى – الادارة العامة - مدخل ادارى - مرجع سبق ذكره ص 379 وما بعدها .

١. الوظائف الإدارية و التنظيمية .
٢. الوظائف التخصصية .
٣. الوظائف الفنية .
٤. الوظائف المكتبية .
٥. وظائف الخدمات المعاونة .

حيث يتم نموذج خاص بكل نو ع من الوظائف السابقة .

فعلى سبيل المثال تتمثل عناصر التقدير بالنسبة للوظائف الإدارية و التنظيمية فيما يلى :-

١. أداء واجبات العمل :
- كمية الإنتاج .
- جودة الإنتاج .
- الاهتمام بالعمل .
- استعمال وقت العمل الرسمى .
- مدى الاستفادة من التدريب .

٢. الاستعداد الذاتى وتقدرات :-
- القدرة على تحمل المسئولية .
- الذكاء و التيقظ .
- القدرة على التصرف .
- القدرة الإشرافية .
- مدى إمكانيات التقدم .

٣. الصفات الشخصية والأخلاق :-
- الاتصال بالجمهور .
- العلاقات مع الزملاء و التعاون .
- مدى تقبل النقد .

وبالنسبة لكل عنصر فرعى هناك عدة مقاييس موضوعه له ، فعلى سبيل المثال :

✓ **تقاس كمية الإنتاج كما يلى :-**

١. أداء كامل لكافة الواجبات .
٢. يتجز كمية كبيرة من العمل .
٣. أداء قليل وغير منتظم .
٤. إنتاج غير كاف .

✓ **وتقاس جودة الإنتاج كما يلى :-**

١. أداء متقن ولا يخطىء مطلقا .
٢. أداء صحيح ونادر ما يخطىء .
٣. إنتاج سليم عادة .
٤. كثير الأخطاء .
٥. مهمل وغير دقيق بالمرة .

✓ **وتقاس القدرة على تحمل المسئولية كما يلى :-**

١. يعتمد عليه كلية فى كل واجبات وظيفته .
٢. على استعداد لتحمل المسئولية .
٣. يعتمد عليه فى الواجبات العادية لوظيفته فقط .
٤. يميل إلى حالة مسائل يمكن تقريرها بنفسه .
٥. يتجنب تحمل المسئولية ولا يمكن الاعتماد عليه .

ويتضح من المعايير السابقة طبيعة المشكلات الموجودة وهى اعتماد تقارير الكفاية على الحكم الشخصى ، الأمر الذى يثير كثير من المشكلات وبالذات بالنسبة للوظائف الإدارية فى منظمات الإدارة العامة وقد عمل المشروع فى مصر على الاستفادة من نظام التقارير السنوية للكفاية فى حالتين :

أولهما : حالة الموظف الذى يحصل على تقدير ضعيف فى تقارير سنوى واحد ، حيث يحرم من نصف العلاوة الدورية مع تخطيه فى الترقية فى السنة التى قدم فيها التقرير وأوجب المشرع إخطار هذا النوع من الموظفين بنقاط ضعفهم أولا بأول للتغلب عليها أما الموظف الذى يقدم عنه تقريران سنويان متتاليان أن بدرجة ضعيف يحال إلى لجنة شئون العاملين ، فإذا تبين لها من فحص حالته أنه أكثر ملاءمة للقيام بوظيفة

أخرى من ذات الفئة قررت نقله إليها بفئته وأجره أما إذا تبين للجنة ، بعد تحقيقها ، أنه غير قادر على العمل فى أية وظيفة مرضية فيمكنها اقتراح فصله من الخدمة فى المعاش أو المكافأة .

ثانيهما : حالة الموظف الكفء الذى يحصل على درجة عالية فى التقرير السنوى يجوز منحه علاوة تشجيعية اعتبارا من أول يناير تعادل علاوة الدورية المقررة وذلك بالشروط الآتية :-

١. أن تكون كفاية العامل حددت بتقرير ممتاز فى العاميين الأخيرين أو أن يكون قد بذل جهدا خاصا أو حقق اقتصادا فى النفقات أ، رفعا لمستوى الأداء .
٢. إلا يمنح العامل هذه العلاوة أكثر من مرة كل سنتين .
٣. بالإضافة إلى ذلك فإن العامل الممتاز يمكن ترقيته بالاختيار فى حدود النسب المقررة .

- **التحفيز فى مجال الوظيفة العامة :-**

هناك نوعان من الحوافز فى مجال الوظيفة العامة :

أولهما :- الحوافز المعنوية والاجتماعية

وتستهدف رفع الروح المعنوية للموظف وربطه بالمنظمة وإحداث التفاعل بينهما . ومن أمثلتها عدم جواز فصل الموظف إلا عن طريق التأديبى وفى إطار سيادة القانون والشرعية . ومنها أيضا نظام المعاشات والأجازات المختلفة والتأمينات الاجتماعية بكافة صورها ، وما قد تقدمه المنظمة من تسهيلات معينة للموظف العام مثل العلاج المجانى أو بأجر بسيط عن طريق التأمين الصحى ، وأيضا يدخل ضمنها الخدمات الأخرى مثل القروض والسلفيات وتوفير السكن والسلع الاستهلاكية بأسعار معتدلة ، وإقامة المنشآت الاجتماعية كالنوادى والجمعيات والقيام بالرحلات وغيرها .

ومن ناحية أخرى تعتبر مشاركة الموظفين فى الإدارة والأخذ بمقترحاتهم ضمن هذا النوع من الحوافز .

ثانيهما : الحوافز المادية :-

بالإضافة إلى المرتب وأهمية إعادة النظر فيه من وقت لأخر ، هناك
العلاوات والمكافآت والبدلات بكافة أنواعها كما يدخل فى هذا لتقسيم أيضا اشتراك الموظفين فى الوحدات الإنتاجية فى نسبة معينة من عائد الإنتاج .

وفى مصر فقد تضمن القانون رقم 47 لسنة 1978 عمة أساليب للحوافز المادية للعاملين المدنيين فى الدولة وهى :-

١. العلاوة الدورية التى تمنح لموظفين والتى يحرم من نصفها العامل المقدم عنه تقرير سنوى بدرجة ضعيف.
٢. العلاوة التشجيعية والتى تمنح فى حدود الاعتمادات بالموازنة وذلك بالشروط الآتية :
   - أن تكون كفاية العامل قد حددت بتقدير ممتاز فى العامين الأخرين وأن يكون قد بذل جهدا خاصا أو حقق اقتصادا فى النفقات أو رفعا لمستوى الأداء .
   - ألا يمنح العامل هذه العلاوة أكثر من مرة كل سنتين .
   - ألا يزيد عدد العاملين الذين يمحنون العلاوة فى سنة واحدة على 100% من عدد عمال كل وظيفة .
٣. أجاز القانون وضع نظام للحوافز بما يحقق استخدامها على أساس معدلات قياسية للانتفاع او الخدمات او حسب مستويات الأداء .

٤. مكافآت تشجيعية للعامل الذى يقدم خدمات ممتازة أو أعمالا أو بحوث أو اقتراحات جدية تساعد على تحسين العمل ورفع كفاءة الأداء .
٥. الأجور من الأعمال الإضافية والجهود غير العادية .

- **التدريب فى الوظيفة العامة :-**

تتعدد القوانين المنظمة لأداء الخدمات العامة ، وتكثر تفسيراتها وتعديلاتها بما يتناسب مع النتائج العملية لتطبيقها لذلك يحسن[1] :-
١. أن تكون هناك برامج تدريبية للموظفين لزيادة كفاءتهم الإنتاجية ، وأن تكون هذه البرامج مستمرة كلما استحدثت أساليب جديدة فى أداء العمل أو تطلبت الخطه تنظيمات جديده .
٢. كما يحسن ان يزود الموظفون بالمعلومات الكافية فى ميادين تخصصهم عن طريق المكتبات المحلية .
٣. ويجب ان تتوالى برامج التدريب بالتقويم وقياس أثرها فى مستوى أداء الخدمات .

والحقيقة أنه لا يمكن لإدارة التدريب أن تفكر فى كافة الأمور الحيوية لتعمل على تذكير الموظفين بها بواسطة إجراءات التدريب لذا فإننا ننوة إلى بعض الأمور الهامة التى يجب أن تركز عليها البرامج التدريبية الموجهة إلى الموظف العام والتى تتمثل فيما يلى على سبيل المثال لا الحصر
١. مبدأ الخدمة العامة الذى يتطلب من الموظف أن يعتبر نفسه خادما للشعب ، وإن الإدارة قد أنشئت فى الدرجة الأولى للشعب ومن أجل خدمته ولقضاء أغراضه وتأمين حاجياته ومتطلباته .
٢. على الموظف أن يبتعد عن قبول الرشوة والهدايا ونحوها.

---

(1) د . عبد البارى درة – العامل البشرى والإنتاجية فى المؤسسات العامة – عمان – دار الفرقان للنشر والتوزيع 1982 ص69-91 .

٣. على الموظف أن لا يمارس أعمال المحسوبية على مختلف أنواعها ويجب أن يكون عادلا وأمينا في عمله.

٤. وعليه أيضا عدم استغلال العمل الرسمي لأغراضه الشخصية مهما كانت المبررات لذلك .

٥. يجب وضع المصلحة العامة فوق الاعتبارات الأخرى.

٦. يجب على جميع الموظفين المحافظه على أسرار العمل والابتعاد عن التحدث في ظروف العمل في غير مكان العمل .

٧. على الموظف أن لا يعرقل إجراءات العمل سواء أكان ذلك لتباطؤ منه او لأسباب متعمدة ومقصودة ، و عليه أنجاز العمل في الوقت المحدد .

٨. على الموظف أن يعمل على تطبيق مبدأ الإنتاج والكفاءة الاقتصادية بأقل ما يمكن من النفقات .

٩. على الموظف أن لا يمارس أي عمل إضافي خارج ساعات الدوام الرسمي إلا بأذن مسبق من الإدارة التي يعمل فيها .

١٠. لا يحسن بالموظف أن يهاجم سياسة الدولة ، بل عليه أن يعمل على إقناع المواطنين بحسن إدارتها وقيادتها ، وإنها ما وجدت إلا لبناء الوطن وخدمة المواطن ، إما إذا كانت لديه أفكار بناءة لتحسين طرق الإدارة من اجل تقديم خدمات أفضل للوطن والأمة ، فعليه أن يتقدم بأفكاره ومقترحاته للدائرة التي يعمل فيها ، أو للمصلحة أو للوزارة المعنية ، كأن يقدم تقريرا أو يطلب عقد لجتماع مع مدير الدائرة أو وكيل الوزارة مثلا ، ليطرح مقترحاته القائلة بتحسين الخدمات وتطويرها بشكل أفضل ، ويبدي انه على أتم الاستعداد لبذل المستطاع

للتعاون معهم فى سبيل تحقيق أفضل الطرق لإنجاز المطلوب وتحسين الخدمات وتطويرها .

١١. لا يجوز للموظف ان يتعامل بالسياسة ، إذ أن السياسة رجالها وموظفوها المختصون ، ويجدر بهذا الموظف أن يركز اهتمامه على تقديم الخدمات بصورة متساوية وعادلة لجميع المواطنين .

١٢. على أن الموظف يحترم رؤساءه وزملاءه وجميع العاملين فى إدارته ويبادلهم الاحترام ، ليكون الجميع أسرة واحدة متفاهمة متوادة تعمل لخدمة المصلحة العامة .

١٣. لا يجوز للموظف أن يساعد على الإضراب أو التظاهر ، ولا يجوز له أن يحرض الأخرين عليه ، لأن فى ذلك مخالفة واضحة للقانون وهدر للوقت ومضيعة للجهد ، وتفتيت للخبرات ، ومساهمة فى إفساد الوضع الإدارى فى البلد وإضعافه .

١٤. على الموظف أن يتحمل مسؤولية عمله ويحترم هذه المسؤولية بكل جد وإخلاص .

١٥. على الموظف كذلك تنفيذ الأنظمة والتعليمات الخاصة بالمؤسسة التى يعمل فيها ، ويعمل على أنجاز الواجبات الملقاة عليه من المسؤولين بكل أمانة واخلاص .

١٦. على الموظف أن يعامل الجمهور والموظفين معاملة حسنة ويتحلى بأخلاق حميدة ، فلا يخرج عن طوره إذا كان ساعة غضب أو كان فى وضع نفسى قلق ، ولا ينفر بوجوه الآخرين أو يتبرم من العمل فى وجوههم ، بل عليه أن يتحلى بالخلق ويتجمل بالصبر إذا ألمت به مصيبة ، أو اعترضت أمره مشكله عائلية مثلا أو شخصية أو فى مجال العمل ، إذ عليه أن يجعل من ضميره رقيبا عليه .

١٧. على الموظف كذلك أن يحافظ على أوقات الدوام الرسمي بالنسبة للحضور إلى عمله في بداية الدوام ، وبعد انتهائه .
١٨. وعلى الموظف كذلك أن يقلل ما أمكن من زياراته لزملائه في العمل ومراعاة وقت العمل للمؤسسة التي يعمل فيها فلا ينهمك معهم في التداول بشؤونهم الخاصة ، أو في بحث القضايا البعيدة عن شئون العمل ، لأن في ذلك قتل لوقت الإدارة او بتعبير أخر اختلاس الوقت .
١٩. على الموظف إذا كان في موقع المسئولية يمكنه من المساهمة في صنع القرار ، عليه أن يكون حكيما وجاهدا في التفكير ودراسة القضية الإدارية التي يعمل مع الاخرين أو الوحدة في صنع القرار بشأنها ، أو إصدار الحكم أو تصريف الأمر .
٢٠. على الموظف أن يعمل ما أمكن على تطبيق مواد القانون والعدل والمساواة على الموظفين والمراجعين على حد سواء ، وبذل المستطاع لتحقيق التعاون الديموقراطي في المنظمة الإدارية .
٢١. على الموظف أن يحترم عادات المجتمع وتقاليده وقيمه .
٢٢. على الموظف أن يكون صادقا في عمله وتعامله مع المواطنين ومع زملائه الموظفين .
٢٣. وعلى الموظف أن يعمل على رفع قيمة العمل الحكومي وأهميته ، فلا يطعن على سبيل المثال بقانون الخدمة المدنية ولا بنظامها ، بل على العكس عليه ان يزيد من أهميته .
٢٤. على الموظف أن يكون رقيبا على نفسه بالنسبة للمحافظة على أوقات الدوام والمحافظة على ممتلكات الدولة وأموالها ومصالحها وكذلك بالنسبة

لمعاملة الاخرين ، إذ أن الوظيفة العامة هى أمانة ومسئولية فى عنقه [١] .

- **الإجراءات التأديبية التى تخضع لها الوظيفة العامة :-**

وبالرغم من وجود الاختلاف فى بنود ونصوص إجراءات الخدمة المدنية ، والتطبيق فى سياسة وإجراءات التأديب وفرض العقوبات المختلفة كل حسب درجة المخالفة ، إلا هناك بعض الإجراءات التى تطبقها الإدارة والتى تكاد تكون مشتركة بين أنظمة الخدمة فى الدول العربية والدول الأجنبية . ومن هذه الإجراءات ما يلى[٢] .

١. **عقوبة التنبيه .**

يعتبر التنبيه هو أول عقوبة مسلكية توجه للموظف الذى يرتكب مخالفة فى عمله الوظيفى . والتنبية يكون أما شفويا وهو أدنى درجات العقوبة وأقلها تأثيرا ، وأما خطيا يوجه إليه بكتاب رسمى وهو أقصى من التنبيه الشفوى وأكثر تأثيرا لأنه يحفظ فى الملف الشخصي ، ويرجع إليه عند تكرار المخالفات . ولا توجه هذه العقوبة بدرجتيها (الشفوى والتحريرى) إلا لمخالفات خفيفة وغير خطيرة على مستوى الموظفين وعلى المؤسسة التى يعمل فيها ذلك الموظف الذى ارتكب المخالفة .

٢. **عقوبة الإنذار .**

ويعتبر الإنذار أعلى درجة فى القسوة والتأثير من عقوبة لفت النظر أو التنبيه ، لأنه يوجه للموظف فى حالات معينة ، فإذا سبق وأن وجهت له عقوبة لفت النظر أو التنبيه ، فلا يوجه له فى المرة الثانية مثلها بل تكون العقوبة أقسى وأشد فيوجه له عندئذ (الإنذار) .

---

(١) زكى راتب عويشه – **إخلاقيات الوظيفة فى الإدارة العامة** – مرجع سبق ذكره ص-151 . 148

(٢) للتوسع فى هذا المجال أنظر :

Harold L Sheppard " the Issue of Mandatory Retirement" , the Annals of the American Academy of Political And Social Science , Vol 438 (July 1978) pp 40 - 49

ومن المؤسسات ما تصطلح على تسمية عقوبة الإنذار بأنه الإنـذار الأول ، أو الإنـذار الثـاني ، أو الإنـذار الثالـث أو النهائى ، حتى إذا عوقب الموظف بها جميعها ، فإن العقوبة التى تلى هذه الإنذارات يجب أن تكون أعلى وأقسى ، وتعتمد درجة الإنـذار أيضـا علـى خطـورة المخالفـة وأهميتهـا كـأن يهمل فى واجبه ويتكرر هذا الإهمال أو يقوم بتزوير توقيع ، أو يقبل رشوة أو يسكت على خطأ ، أو يشترك فى مخالفة ، أو يسىء إلى سمعة المؤسسة التى يعمل فيها ، أو يتشاجر مع أحد زملائه ، او احد المراجعين أو نحو ذلك .

ويخول النظام عادة الرئيس المباشر أو رئيس القسم بتوجيه هاتين العقوبتين إلى الموظف الذى ارتكب المخالفة ، أما إذا كانت العقوبة أقسى وأعلى درجة فتكون من صلاحيات مدير الدائرة أو المدير العام للمؤسسة أو الوزارة ، وتحفظ عادة نسخة من هذه العقوبة فى الملف الشخصى للموظف . وستؤخذ مجموع مخالفاته وعقوباته بعين الاعتبار عند وضع التقرير السنوى للموظف ، وينعكس ذلك على تثبيته فى الخدمة الدائمة وعلى زياداته السنوية وعلى ترقيه [1] .

٣. إجراء الأجازات :-

تعتبر الإجازة ضمن قائمة الحقوق التى تمنح للموظف ، فهناك على سبيل المثال الأجازة السنوية التى تعتبر حقا معلوما للموظف معتمدة معظم المؤسسات والدوائر والوزارات فى مختلف بلدان العالم بالإضافة إلى أجازات الأخرى كالأجازة المرضية والأجازة العرضية وأجازة الحج فى الدول الإسلامية ، وإجازة الزواج ، وإجازة الأمومة والطفولة ، وإجازة التفرغ العلمى لمن يقضون عدة سنوات (معينة) فى خدمة العلم والبحث العلمى ،

---

(١) للإطلاع على إجراءات قياس الكفاءة الفعالة أنظر:

G. Ronald Gilbert, Perfomance Appraisal and Orqanizational Practice : Apost Reform Review " Public Persinnel Mangement Journal , Vol .11,No.4 (1982)

و الأجازة بلا راتب لمن يرغبون فى متابعة دراساتهم العليا ، او لمن يرغبون العمل فى أمكنة أخرى ، أو لقضاء فترة راحة لمدة أصول من مدة أجازتهم السنوية [١]

والحرمان من الأجازة لمدة معينة هو طريقة من طرق العقوبات التى توجه للموظف المخالف ، وفى ذلك ما يساعد الإدارة فى السيطرة على العاملين فيها ، وقد تدفع بعضهم إلى سلوك الطريق المستقيم والتعامل الأخلاقى مع بعضهم ومع المسئولين فيها .

٤. **الخصم من المرتب :-**

هذا الإجراء هو أحدى العقوبات التأديبية التى تتبعها بعض المؤسسات ، وقد تأتى بالفائدة المقصودة وهى ردع الموظف المخالف وإن كان لها أثر سيء على صغار الموظفين الذين يتقاضون رواتب متدنية ، فتحمل الموظف على عدم تكرار المخالفة وعلى الالتزام بالدوام واحترام القانون والتعليمات والقرارات التى تصدر عن المؤسسة واحترام زملائه الموظفين والانضباط بالعمل ومراعاة المسئولية وتقديرها ، وإذا تحسن عملهم والتزموا بالعمل الرسمى فيحسن بالمسئولين أن يعوضوا الموظف عن الخصم الذى انقطع من راتبه كتقدير له على عمله وعلى تقدمه وانضباطه وإحساسه بالمسئولية ، فنكون بعملنا كأننا لم نخصم عليه ، **ونكون قد حصلنا على فائدتين أثنتين** : عقوبته لإهماله بواجباته او ارتكابه المخالفة ، وجعله عبرة يستفيد منها الموظفون الأخرون أمثاله ، فلا يقدمون على هذه المخالفات ، ثم عوضنا له الخصم بعد أن يتحسن فى عمله ويقلع عن ارتكاب المخالفات ، وفى ذلك الإجراء الأثر القوى فى تقدم أخلاقيات الموظف وتحسين سلوكه الوظيفى

---

(١) للإطلاع على بحث مفصل عن موضوع الإجازات أنظر: فوزى حبيش ، الموظف العام : حقوقه وواجباته (عمان : المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، 1982 ص 60-73 .

٥. حذف العلاوات :-

تعمل بعض الإدارات على حذف علاوة أو إلغائها عن أى موظف يقدم على ارتكاب مخالفة أو الإهمال بوظيفته كإجراء تأديبى له ، كأن يحرم من علاوة التنقل أو علاوة الميدان أو العلاوة التشجيعية ، أو علاوة رئاسة القسم ، أو نحو ذلك لفترة معينة ، ولربما تعاد له هذه العلاوة عند زوال المخالفة أو عندما يتحسن وضع الموظف وإنتاجه الوظيفى ، فإذا عمل الموظف فى مكان أخر دون إذن الإدارة أو علمها ، فإنه بذلك يخالف نظام المؤسسة وتعليماتها ، فتقوم المؤسسة بحذف إحدى علاواته ولربما علاوة التفرغ فى هذه الحالة إنه لم يتفرغ بالعمل فى مكان واحد .

٦. وقف الترقية :-

وتجميد الموظف وإبقائه فى درجته هو أحد الإجراءات التأديبية المتبعة فى العديد من النظم الإدارية ، وهناك فريق من المسئولين وصانعى القرارات والمفوضين بوضع الأنظمة والتعليمات وصياغتها يؤيدون هذا النوع من الإجراء كعقوبة مسلكية للموظف المهمل أو المخالف ، وفريق أخر يقول بأن التقدم فى درجات السلم الوظيفى هو أمر لا يجب مساسه لما فى الترقيه من فوائد مادية ومعنوية لها أثر ملحوظ على نفسية الموظف ، ويمكن للإدارة استغلال هذا الأثر من الناحية الإيجابية .

فالموظف الذى يتقدم فى الدرجة الوظيفية يحصل معها على زيادة فى مرتبه الأساسى وفوائد أخرى فى الصلاحيات وبين الأهل والأصدقاء ، وأما حرمانه من كل هذه الميزات فتزيد من عناده للمسئولين وارتكابه للمخالفات وعدم إطاعته وتمرده على النظام والقانون[١]

(1) William H. Franklin " Six Critical Issues for the Eighties" Administrative Mangement .Vol. XLIII, No 1(January 1982) p. 24

وعلى الرغم من إننا نفضل اتباع الإجراءات الإيجابية تجاه الموظف على شكل حوافز متعددة ، إلا أن موضوع التجميد فى الدرجة أو ترقيته إلى درجة أعلى ، يجب أن يكون سلاحا ذا حدين بالنسبة للموظف ، لكى تضمن الإدارة هيمنتها وفرض سلطتها ومسئوليتها داخل المنظمة الإدارية ، والتأكيد على أنه بإمكانها مكافأة من يلتزم بقواعد العمل الوظيفى بشكل أكثر جدية وإخلاص ، كما أن بإمكانها معاقبة من يخالف النظام وقواعد الأخلاق الوظيفية .

٧. إجراءات وقف الزيادة السنوية :-

شأن هذه العقوبة شأن الخصم من راتب الموظف أو أجوره الشهرية ، فهى عقوبة مادية تقع تحت تصنيف آخر ، ولها أيضا خطورة على وضع الموظف الوظيفى بسبب الخسارة المادية التى تقع على الموظف بالإضافة للضغوط النفسية التى يتعرض إليها بسبب هذا الإجراء إلى درجة أنه قد يصبح يكره وظيفته وتتولد لديه الكراهية فى العمل وقد يكره محيط العمل الاجتماعى ، ويكره المؤسسة التى يعمل فيها ، وهذا هو الجانب السابى الذى قد تسبب به هذه العقوبة عند الموظف ، وربما لا تأتى بأثر إيجابى عنده ، فتكون الخسارة للمؤسسة أكثر من الربح الذى تجنيه ، وقد يخطر ببال هذا الموظف أن ينتقم لنفسه من هذا الإجراء ، فيعمل على الإهمال المتعمد ، أو اللامبالاة فى العمل والمغادرة دون أذن رسمى ، وعدم الأكتراث بالأنظمة والتعليمات ، فيقل مستوى إنتاجه وتأتى النتيجة عكسية على المؤسسة التى يعمل فيها ، ومع كل ذلك يبقى هذا الإجراء موجودا ، ويجب أن يبقى من أجل النظام والانضباطية فى العمل .

٨. النقل الوظيفي :-

النقل من وظيفة إلى أخرى داخل المؤسسة أو الوزارة هي أحدى طرق العقوبة المسلكية التي توجه للموظف كأجراء تأديبي لصقل سلوكه أو تحسين أدائه الوظيفي وإنتاجه ، وهنالك نوع أخر من النقل الوظيفي ، كأن ينقل الموظف إلى مكان أخر ، من محافظة إلى أخرى أو من أقليم إلى أقليم ، فيبتعد الموظف عن مكان إقامته وسكنه ، أو يبتعد عن عائلته وبيته ، وقد يجد في ذلك مشقة في التنقل والسفر ، أو عناء في تدبير أموره المعيشية ووضعه العائلي والاجتماعي ، وقد يضطره إلى تقديم استقالته وترك عمله .

وكما أن للنقل فوائد إيجابية للمؤسسة عندما توجه هذه العقوبة التأديبية للموظف المهمل ، أو الموظف الذي يرتكب مخالفة ما ، فتعمل على تقويم اعوجاجه وانضباطه في العمل وزيادة إنتاجه ، وفي نفس الوقت يوجد نتائج سلبية عندما يضطر الموظف أن يترك عمله ويقدم استقالته ويبحث عن عمل جديد ، أو يبقى عاطلا عن العمل لمدة من الزمن ، فتتأثر بذلك عائلته من الناحية المعيشية وترتبك أمورها ويضطرب وضعها ، فينعكس الأمر على المجتمع الذي يصبح هذا الموظف وعائلته فيه عبئا عليه ، ويجدر بالمؤسسة أن تعمد إلى استقراء رأى الموظف عندما تعمل على نقله او بعبارة أخرى أن تعمل على الاتفاق معه عند إجراء عملية النقل حتى وإن كان النقل تأديبيا ، فيشترك مع الإدارة في اختيار العمل الجديد ونوعه ومكانه ، فيكون ذلك أخف وقعا وتأثيرا على نفسه ،و لا يكون هنالك مدعاة لتركه العمل أو تقديم استقالته .

وقد تلجأ بعض الوزارات والمؤسسات إلى إجراء النقل بين الموظفين لغايات الاستفادة من المؤهل والخبرة ، وتبادلها بين مختلف أقسام ودوائر المؤسسة ، ولتحقيق أكبر قدر ممكن من الفائدة بنشر الخبرة والمعرفة من إقليم إلى إقليم ، ومن محافظة إلى محافظة أخرى ، ومن وزارة إلى وزارة ، فلا تقتصر

خبرة أى موظف على وزارة لوحدها دون سواها ، وتلجأ فى الأحيان الأخرى لنقلهم أو بعضهم إلى مكان المناسب للموظف المناسب من حيث واجبات الوظيفة وتخصصه الشخصى والمناسب من حيث السكن والعائلة ومدارس الأولاد والظروف المادية والاجتماعية لكى تضمن الإدارة بهذه الطريقة الأسباب والظروف الجيدة للموظف ، ليؤتى إنتاجه لمؤسسته بشكل أفضل ويعطى قدرا أكبر من القدرات والجهود لأن ظروف الحياة والعمل تهيأت له حسب رغبته وبناء على طلبه وما عليه هو إزاء كله إلا أنه يبذل المستطاع من جهوده لتقديم الخدمات والنهوض بوطنه قدما لقاء تهيئته أسباب الراحة وظروف العمل والأجور الكافية العادلة له ، وهنا يأتى دور المنظمة بتقدير هذه الجهود لتقديم المكافأة له والزيادة التشجيعية والترفيع والشكر والثناء على ما قدمه من جهود بناءه ، فتكون بذلك قدح حفزته على العطاء أكثر فأكثر ، وهذا النوع من النقل لا يسمى تأديبا ولكنها إجراءات إدارية فى سبيل مصلحة المؤسسة أو الوزارة وبالتالى فى سبيل المصلحة العامة للوطن والمجتمع .

٩. الفصل من الوظيفة :-

لا يتم الفصل الموظف من وظيفته إلا فى حالات القصوى ولأسباب قاهرة صعبة وتتلخص فى عدم رضى المؤسسة عن الموظف بسبب عجزه أو رفضه القيام بما يوكل إليه من أعمال ، أو بسبب تكرار أهماله وعدم أمكان تحسن عمله ، أو لعدم تقيده بالتعليمات والأنظمة ، أو لتكرار تعامله بالرشوة أو الإساءة لزملائه ورؤسائه أو بسبب إساءته لسمعة المؤسسة التى يعمل فيها ونحو ذلك .

١٠. الاستقالة من العمل :-

تفرض الاستقالة على الموظف فى بعض الحالات كإجراء تأديبى بسبب ابتعاده عن قواعد وأخلاقيات التعامل المقبولة فى التنظيم الإدارى ، أو ارتكابه مخالفة من المخالفات الإدارية أو الوظيفية التى مر ذكرها فى هذا الفصل ، فيرغم الموظف على تقديم استقالته لإقصائه عن عمله وأبعاده عنه ، وتسلك معه الإدارة هذه الطريقة لئلا يحرم من مكافأته وتعويضه ورواتبه وإدخاره ، لأنه إذا تم الاستغناء عن خدماته او فصل من عمله ، فإنه يصعب تعيينه فى أية دائرة أو مؤسسة أخرى ، والاستقالة المفروضة لا تتم بمحض إرادة الموظف ورغبته ، ولكن رغما عنه ويجبر على تقديمها ، ويتم قبولها بسهولة وبقرار مسبق لتقديمها .

أما الاستقالة العادية فيقوم الموظف بتقديمها بمحض إرادته وطوع رغبته بدون ممارسة أية ضغوطات عليه ، أما لأن الموظف حصل على فرصة عمل أفضل ، أو الحصول خلاف بينه وبين رئيسه المباشر ، أو لامر يتعلق برغبته بالعمل بجو مريح أو مناخ إدارى جديد أو نحو ذلك .

ولا شك ان لصلاحيات الإدارة هذه بعض الأثر إيجابى على نفوس الموظفين حيث يعلم هؤلاء أن بإمكان الإدارة ممارسة الضغوط عليهم لتقديم استقالاتهم أن هم تصرفوا بطرق تتعارض مع قيم وأخلاقيات الوظيفة ، وقد يكون الموظف هو الخاسر بهذه العملية خاصة إذا ما أجبر على تقديم استقالته من وظيفته وبلغت سنوات خدمته قريبة من التقاعد القانونى الذى ينص عليه النظام أو القانون .

١١. الإحالة إلى التقاعد :-

تلجأ الإدارة فى كثير من الحالات إلى إحالة الموظف إلى التقاعد بطريقة مرضية ومقبولة ، وهى إحالة هذا الموظف الذى لا ترغب الإدارة باستمرارية وجوده فى العمل . وتستند

الإدارة فـى قرارهـا هـذا إلـى مجموعـة اعتبـارات منهـا : أن الموظـف لا يسـتحق الفصـل النهـائى مـن العمـل ، وفـى نفـس الوقـت لا يسـتحق البقـاء فـى الخدمـة المدنيـة ، وذلـك بسـبب تصرفاته التى لا تتفق مع قواعد ومبادىء الأخلاقيات الوظيفية كمـا إنهـا – أى الإدارة – لا ترغـب بـنفس الوقـت أن تلحـق الضرر بالموظف خاصة وقد مضى على وجوده فى العمل مدة طويلـة وقريبـة مـن سـن التقاعـد ، فتجـد الإدارة لـذلك مبـررا لإحالة بعض الموظفين القدامى إلى التقاعد لأسباب سلوكية او وظيفيـة ، علمـا أن بعض الإدارات تأخذ بمبدأ بلـوغ الموظـف سنا معينة بالإضـافة إلـى حد أدنـى من الخدمـة قبل إحالتـه إلـى التقاعد [١] .

التحديات التى تواجه إدارة الموارد البشرية فى القطاع الحكومى[٢] :-

تواجه إدارة المـوارد البشـرية بصـفة عامـه مجموعـة مـن التحـديات فـى مجالات عدة نذكر منها ما يلى :

١. فى مجال التوظيف

يوجـد تعـارض بـين سياسـات التوظيـف وتعظـيم الأربـاح أو ارتفاع تكلفة العنصر البشرى فى المنظمة . كذلك يوجد تناقض بـين تحسـين جـودة الخدمـة التـى تقـدمها الأجهـزة الحكوميـة للمـواطن وارتفـاع كلفتهـا .كمـا يوجـد تنـاقض بـين احتياجـات المـواطنين وارتفـاع تكلفتهـا كمـا يوجـد تنـاقض بـين احتياجـات المـواطنين المتزايدة للخـدمات مـع محدوديـة مـوارد وقـدرات أجهزة الدولة لتلبية تلك الاحتياجات .

٢. فى مجال صنع القرار

يؤدى قلة الاهتمام بحل المُشاكل والمنازعات التى تحصل بين مجموعات العمل فى المنظمة إلى تعقيد عمليات صنع القرار .

---

(1) د . زكـى راتب غويشـه – أخلاقيات الوظيفيـة فـى الإدارة العامـة – مرجـع سبق ذكـره ص 101 -110 .

(2) Reymond noe et al Human Resource management Gaining Acom etitive Advantage , Homewood Il , 1994 . p.7 .

٣. فى مجال الاتصالات

البعد الجغرافى والفروقات الثقافية والحضارية تؤدى إلى صعوبات تواجه الموارد البشرية فى المنظمات .

٤. فى مجال التكنولوجيا والبناء التنظيمى

ويتمثل بإعادة هيكلة الاجهزة الحكومية واستخدام التكنولوجيا المتطورة وتغيير أدوار المديرين والموظفين فهى إنجاز وظائفهم بسبب التغيرات السياسية والإدارية والاقتصادية والدولية والسكانية .

٥. فى المجال الاجتماعى

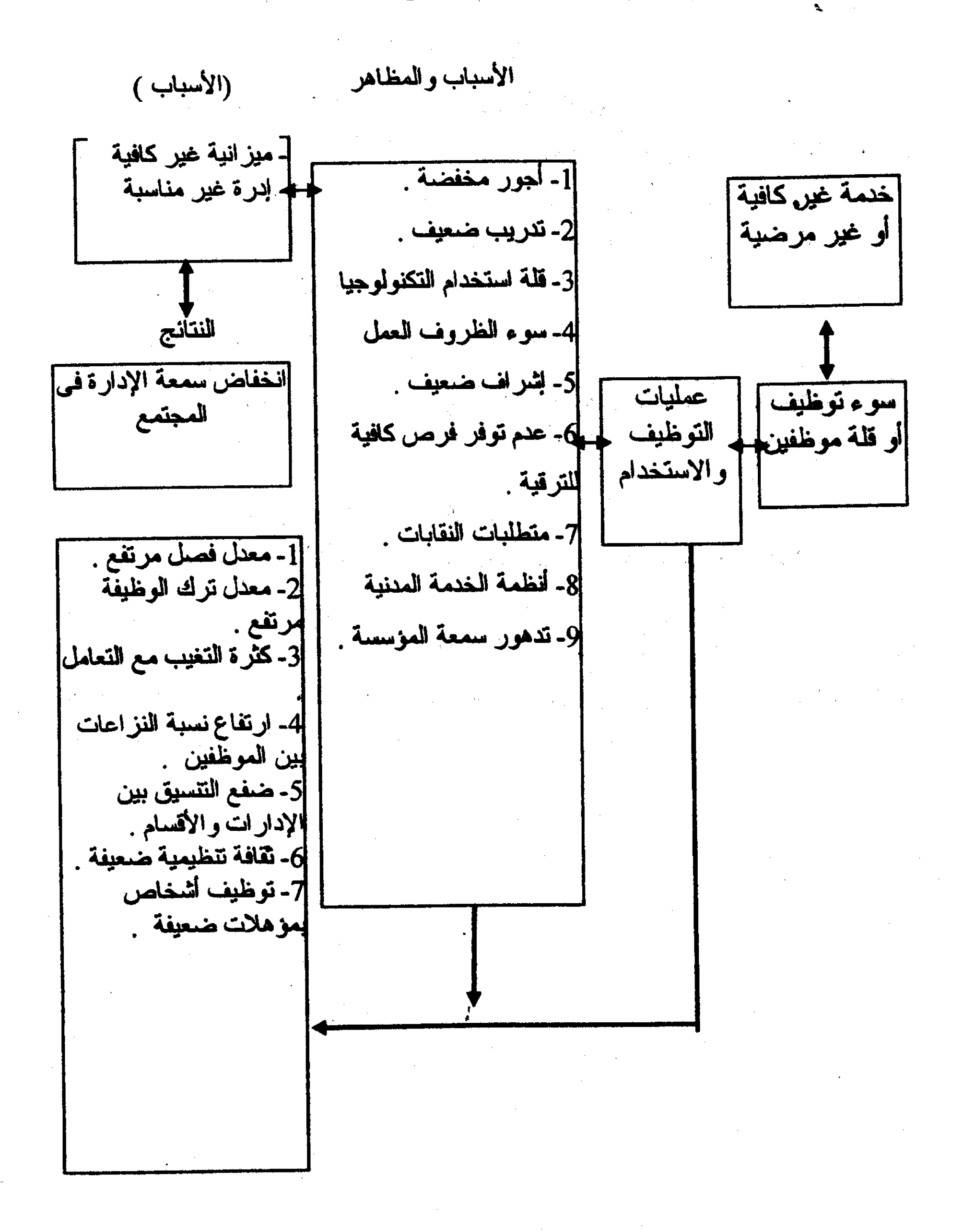
من حيث تحسين مهارات القوى المعاملة والتقليل من الفروقات الثقافية .

٦. فى مجال الأداء الوظيفى

حيث الاختلاف فى معادلات الإنجاز وصعوبة قياسه .

واذا ما اردنا التركيز على مستوى الإدارات التنفيذية والمرافق العامة فيمكن تصور النموذج التالى والذى يوضح مشاكل إدارة الأفراد من حيث المسببات والآثار .

شكل رقم (١٧)
مشاكل الخدمة المدينة فى المرافق العامة[1]



(1) د. موفق حديد محمد - ادارة الأعمال الحكومية - مرجع سبق ذكره ص 397 .

امـاعلى مستوى الدولـة يمكـن تصـنيف المعوقـات التـى تواجـه أجهـزة الخدمـة العامة إلى نوعين رئيسيين هما[1] :-

١. المعوقات الموضوعية ، وتشمل :

- المعوقات البيئية والتاريخية .
- المعوقات الاقتصادية والاجتماعية :
  ١. تختلف وسائل الإنتاج .
  ٢. انتشار العادات الهابطة .
- المعوقات السياسية والإدارية :
  ١. كثرة التغيرات السياسية .
  ٢. التقيد بالمركزية الإدارية .
  ٣. اقتبـاس التجـارب الأجنبيـة الناجحـة بمعـزل عن الظروف البيئية المحلية .

٢. المعوقات الذاتية ، وتشمل :

- تعثر الأجهزة العامة :
  ١. سوء تنظيم الأجهزة الإدارية .
  ٢. فقـدان أو ضـعف او تعـدد أجهـزة تخطـيط التنمية الإدارية .
  ٣. سوء توزيع العاملين .
  ٤. غياب الأسس تشريعات الخدمة المدنية .
- الحاجة إلى تطوير تشريعات الخدمة المدنية .
- انخفاض أساليب طرق العمل :
  ١. تخلـــف أســـاليب الأداء فـــى الأجهـــزة الإداريـة.
  ٢. إدارة القطاع العام بأساليب تقليدية .
- معوقات متعلقة بالموظف العام :
  ١. ندرة الكفاءات الإدارية والفنية .
  ٢. تغلب البيروقراطية بمفهومها السلبى .
  ٣. تسيب الموظف العام .

---

(1) د. موفق حديد محمد – إدارة الأعمال الحكومية – مرجع سبق ذكره ص 397 .

هـذه النظـرة الشـمولية علـى المسـتوى الـوطنى ينـتج منهـا نمـوذج بيروقراطـى لإدارة الشئون اليوميـة للدولـة بالشكل الإيجـابى أو السلبى . ولكن سـرعان مـا تسيطر البيروقراطيـة بمفهومهـا السـلبى لتعنـى تفشـى المظـاهر السـلبية فـى الـدوائر الحكوميـة لتقليـل مـن إنتاجيتهـا وتحـط مـن مسـتوى خـدماتها وإتقانهـا للعمـل وتـؤخر مـن سـرعة تنفيـذ البـرامج الحكومية وتكثر من فشلها فى تحقيق أهدافها .

أن معالجة مثل هذه المظاهر السلبية لا يأتى عن طريق محاربـة المفهوم السلبى للبيروقراطيـة والـروتين واتبـاع نهـج الإصـلاح الإدارى الجزئـى والمرحلى وإنما يمتد إلـى جذور نظام الدولـة وفلسفتها السياسية ، حيث فـى مثل هذه المحـاولات التـى تركز علـى مفهوم البيروقراطيـة كمـرض إدارى يعنى الروتين والبطء والتعقيد فـى الإجراءات بينمـا تترك معالجـة الأعراض الجانبية الأخرى التى تستفحل فيها البيروقراطية مثل المراكز الاجتماعيـة والموقـع السياسـية الإداريـة المتنفـذه . لـذلك فـإن الحلـول المقترحـة تتطلـب مزيجـا" مـن العـلاج الإدارى والسياسـى والاجتمـاعى والثقافى ويتمثل بالآتى :

١. إعتنـاق السـلطة السياسـية لمبـادىء العدالـة الاجتماعيـة والمسـاواة فـى توزيـع الـدخل القـومى وفـرص التوظيـف المتكافئة للمواطنين .
٢. تحديث القـرار السياسـى بحيث يمثـل المـواطن ومشـاركته فى صنع القرار .
٣. استخدام المؤسسة كوسيلة للتنفيذ بغض النظر عن الصبغة السياسية العامة للدولة .
٤. اسـتقلالية السـلطات التشـريعية والتنفيذيـة والقضـائية ومراقبـة كـل منهـا الأخـرى وإخضـاع السـلطة التنفيذيـة لمسائلة السلطة التشريعية .
٥. تنشيط وتفعيل أجهزة الرقابـة والإعلام فـى مجـال الرقابـة والمتابعـة والتقيـيم لكـبح تطلعـات وطموحـات القيـادات الفرديـة والشـللية أو المجموعـات السياسـية ذات المصـالح الخاصـة للسيطرة علـى صنع القـرار علـى حسـاب مشـاركة الجماعات الأخرى .

الفصل التاسع
التوجيه فى الاداره العامه

الفصل التاسع
التوجيه في الادارة العامة

التخطيط والتنظيم وحدهما لا يؤديان إلي إتمام الأعمال بل هما مجرد مراحل تحضير قبل التنفيذ لذلك فمن الضروري للإداريين على مختلف مستوياتهم الاتصال بمرؤوسهم وإصدار التعليمات اليهم وإرشادهم بين حين وأخر عن كيفية اتمام الأعمال بقصد رفع روحهم المعنوية والحصول على تعاونهم الاختيارى .... اى يجب القيام بعملية التوجيه **فالتوجيه إذن ليس جزء من تنفيذ الأعمال وإنما هو المرحله السابقة عليها مباشرة ويتوقف التوجيه بصفة أساسيه على مدى كفاية التخطيط والتنظيم** [1]

١. فهو يتوقف على مدى وضوح الأهداف وفاعليتها.
٢. ويتوقف على ملاءمة السياسات والإجراءات المتبعة.
٣. ويتوقف على البرامج الزمنية الموضوعة.
٤. ويتوقف على طريقة تحديد المسئوليات والسلطات.
٥. ويتوقف على الأوصاف الوظيفية وطرق التقسيم الإداري ومدى كفاءتها وملاءمتها.

وإذا كانت هذه العناصر، كلها أو بعضها، معدومة أو حتى ضعيفة أصبحت عملية التوجيه شاقة ومعقدة ولكي يتم التوجيه على الوجه المطلوب فلابد من توافر ما يلي:-

١. يجب ألا تتعارض الأوامر مع التدرج الرئاسي فلا يجوز مثلا للمدير العام أن يعطى التعليمات إلى أمين المخازن إذ يحتمل أن يكون لرئيس المخازن تعليمات أخرى ورأى مخالف في هذه الأوامر فتحدث بلبلة وإرتباكات في العمل ، بل يجب أن يعطى التعليمات لرئيس المخازن الذي ينقلها بدورة ، وفى نطاق مسئولياته ، إلى أمين المخازن .
٢. يجب أن يصدر الأمر من مختص.

---

(1) أ. محمد عبد الرحيم غنيم – الضوابط العلمية والقانونية للإدارة العامة – مرجع سبق ذكره ص 92- 93

٣. يجب أن يكون الأمر قابلاً للتنفيذ و معقولاً حتى يمكن تنفيذه و بالتالي احترامه.
٤. يجب أن يكون الأمر كاملاً وواضحاً ودقيقاً وصريحاً ولا يقبل التأويل أو الشك.
٥. يجب عدم تكرار الأوامر أو تعارضها.
٦. بالنسبة للأوامر غير المتوقعة يجب أن تشرح المبررات لإصدارها وقت هذا الإصدار لا بعده.
٧. يجب شرح الأوامر المعقدة مع ضرب الأمثلة العملية.
٨. يجب الإقلال من الأوامر بقدر الامكان لان الإكثار منها يرهق كاهل الموظفين، ويصعب عليهم استيعابها، ويثقل عليهم الرجوع إليها فتفقد هيبتها وفاعليتها.
٩. يجب أن تكون لهجة الأمر غير جافة ويشوبها روح التعاون حتى يسهل تقبلها .

- **أركان التوجيه:-**

يتكون التوجيه أساسا من ثلاثة عناصر أساسية هي:-

القيادة / الاتصالات / التحفيز

ونظراً لان عمليتي الاتصال والتحفيز لا يختلف الحديث عنهما عما هو متبع في إدارة الأعمال(*) لذا فإننا سوف نقصر حديثنا في هذا الجزء على موضوع القيادة فقط وذلك علي النحو التالي:-

- **القيادة**

درجت معظم كتب الادارة العامة على معالجة موضوع القيادة بنفس النسق المتبع في إدارة الأعمال غير أن لنا هنا وجه نظر مختلفة حيث إننا نرى أن القيادة في الادارة العامة إنما تتمثل في الادارة المركزية والوحدات التابعة لها لذا فاننا سوف نلقى مزيداً من الضوء على هذه الإدارة.

(*) لمزيد من التوسع حول موضوعى الاتصال والتحفيز يمكن الرجوع الى كتابى المؤلف الاصول العلميه للمدير المبدع وكتاب ادارة الموارد البشريه

أولاً : القيادات في الادارة المركزية:-

تمثل الحكومة(*) الهيئه المركزيه التي تتولي عملية الحكم "إصدار الأوامر" في المجتمع وهي أشبه ما تكون بجهاز التشغيل لنظام السياسي.

حيث تنطلق منها حركته فإذا كانت الحكومة رشيدة وواعية لإبعاد الحركة العامة الراهنة والمستقبلة وعاملة في اتجاه ذلك كانت حركة النظام العام رشيدة وسريعة والعكس بالعكس...... ونظراً لان كلمة الحكومة تستخدم للدلالة على السلطة التنفيذية علي اعتبار أن هذه السلطة هي الهيئة الحاكمة التي تتولي إدارة شئون الدولة لذا **فإننا سوف نلقي مزيداً من الضوء على الحكومات باعتبار أنها عنصر القيادة في الادارة العامة.**

- **أنواع الحكومات(**)**

تتعدد أنواع الحكومات بحسب التقسيمات المختلفة(***) التي يمكن استخدامها في هذا المجال غير أننا سوف نركز فقط علي نوعين من الحكوماتهما :-

---

(*) نحب أن نلفت النظر هنا إلي عملية الخلط التي تتمثل في اعتقاد البعض أن الحكومة هي السلطة الحاكمة مضافاً إليها جهاز الخدمة المدنيه فهناك وظيفتان هامتان في النظام السياسي الحديث هما:-

أ – وظيفة الحكم :-

وهي التي تتعلق بتحرير الأهداف العامة للدولة ومراقبة تنفيذ هذه الأهداف والتأكد من تحقيقها بالكفاءة المطلوبة وهذه الوظيفة تقوم بها الحكومة.

ب – وظيفة إدارية:-

تتعلق بتنفيذ الأهداف العامة عن طريق اختيار انسب الوسائل وتقديم التوصيات والمقترحات المتعلقة برفع كفاءة الأهداف ذاتها وهذه الوظيفة يقوم بها الجهاز الادارى بالدولة والذي يصطلح على تسميته باسم جهاز الخدمات المدنية.

(**) اطلق الدستور لفظ الحكومه للدلاله على مجلس الوزراء

(***) حيث يمكن تقسيم الحكومات من حيث كيفية اختيار الرئيس الاعلى للدوله الى حكومات ملكيه واخرى جمهوريه ومن حيث خضوعها للقانون الى حكومات قانونيه واخرى استبداديه ومن حيث توزيع السياده الى حكومات مطلقه واخرى مقيده ومن حيث مصدر السياده الى حكومات فرديه واخرى اقليه وثالثه ديموقراطيه

✓ **نظام الحكومة البرلمانية[1] :**

تعرف الحكومة البرلمانية علي أنها "الحكومة التي تقوم علي أساس المساواة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية و التعاون الكامل و التام بين البرلمان و رئيس الدولة و ذلك من خلال الوزارة المسئولة أمام ممثلي الشعب" و هذا النمط من الحكومات يتميز بما يلي:-

١. ثنائية الجهاز التنفيذي أي أن الجهاز التنفيذي هنا يتكون من شخصين هما رئيس الدولة و رئيس الحكومة-رئيس الوزراء- فرئيس الدولة **لا يتولى أي سلطات فعلية تنفيذية و إنما هو رئيس يسود و لا يحكم** و اختصاصاته اسمية تمارسها عنه وزارة مسئولة أمام البرلمان و كل وزير مسئول عن أعمال وزارته و يعتبر بذلك الوزراء مسئولون مسئولية تضامنيه عن السياسة العامة أمام البرلمان و رئيس مجلس الوزراء يمثل الوزراء مجتمعين و استقالته تؤدي إلي استقالة الوزارة ككل.
٢. تعتبر الوزارة هي حجر الأساس و هي تتشكل من عدد من الوزراء و تختص هذه الوزارة بمباشرة كافة سلطات رئيس الدولة المقررة له في الدستور و تكون مسئولة عن هذه السلطات أمام البرلمان.
٣. التعاون الكامل و التفاعل المتبادل بين السلطتين التشريعية و التنفيذية حيث يقوم هذا النظام علي أساس الفصل المرن أو النسبي بين السلطات فهو لا يفصل بينهما فصلاً تاماً و إنما يقوم بينهما نوعاً من التوازن و المساواة و ذلك من حيث عملية توزيع الاختصاصات فيما تقوم السلطة التشريعية بإصدار القوانين فالسلطة التنفيذية لها الحق في اقتراح تلك القوانين و التصويت عليها و هذا النظام مطبق في العديد من الدول مثل انجلترا و مصر.

---

(١) د. محمد بهاء الدين الغمري - أصول علم السياسة و النظام السياسي المصري- مرجع سبق ذكره ص 98

✓ **نظام الحكومة الرئاسية:**
يقصد بالحكومة الرئاسية هنا تلك الحكومة التي تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات العامة في الدولة بحيث تتحرك كل سلطة في ممارستها لوظيفتها عن السلطة الأخرى و يتميز ذلك النظام بالحقائق التالية:-

١. وحدة السلطة التنفيذية:-
حيث ينتخب رئيس الجمهورية من الشعب و يجمع في شخصه بين صفة رئيس الدولة و رئيس الحكومة و بالتالي يعتبر رئيس الدولة هو الموجه الفعلي للسلطة التنفيذية و المسيطر عليها و الوزراء في ظل ذلك النظام هم أداة ينفذون سياسة الرئيس الذي عينهم و بالتالي فله حق إجبارهم علي ذلك مما يعني أن المسئولية الفردية الوزارية لكل وزير تكون أمام الرئيس وحده و ليس أمام البرلمان.

٢. مبدأ الفصل بين السلطات:-
بما يعني أن هناك توازن و استقلال للهيئات كل منها عن الأخرى إلي أقصي درجة ممكنة فالسلطة التشريعية مثلا مستقلة في أداء وظيفتها دون منازع من السلطة التنفيذية فلا يجوز لرئيس الدولة باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية أن يدعو البرلمان للانعقاد مثلا أما السلطة القضائية فهي الأخرى تملك الاستقلال في أداء وظيفتها و عادة ما يتم اختيار القضاة عن طريق الانتخاب و يمنح أعضاء السلطة القضائية حصانات معينة و نظام قانوني للمحاكم يكفل لهم ضمانات خاصة و هذا النظام مطبق في العديد من الدول و التي منها الولايات المتحدة الأمريكية و بعض دول أوربا.

٣. نظام حكومة الجمعية النيابية:
يقصد بالحكومة الجمعية النيابية تلك الحكومة التي تكون فيها السلطة التنفيذية تابعة للسلطة التشريعية تبعية تامة حيث تباشر تلك الحكومة الجمعية كل شئون السلطة سواء التشريعية منها

أو التنفيذية لذا يمكن القول بأن هناك مبدأين ينهض عليهما نظام حكومة الجمعية النيابية هما:-

- حصر السلطة في البرلمان أي أن البرلمان يصبح هو المسيطر علي كافة مقدارت الأمور في الدولة و يصبح هو محور كافة السلطات بما فيها اختيار رئيس الوزارء و تعين الوزارء.
- خضوع السلطة التنفيذية للبرلمان بما يعني قدرة البرلمان علي توجيه الحكومة و الإشراف عليها في عملها بما في ذلك سلطته في تعديل قراراتها أو إلغائها.

هذا و يمكن القول أن هذا النظام قد حالفه الحظ و النجاح في سويسرا التي تعتبر المثال الوحيد لتطبيق ذلك النظام.

- **مكونات الجهاز الحكومي:-**

ينص الدستور المصري في مادته رقم(153)علي أن الحكومة هي الهيئة التنفيذية و الإدارية العليا للدولة و هي تتكون من رئيس مجلس الوزارء و نوابه و الوزارء ونوابهم و يشرف رئيس مجلس الوزارء علي أعمال الحكومة.هذا و قد نصت المادة (156) من الدستور علي أن يمارس مجلس الوزارء بوجه خاص الاختصاصات التالية:-

١. الاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة، والإشراف على تنفيذها وفقا للقوانين والقرارت الجمهوريه .
٢. توجيه وتنسيق متابعة أعمال الوزارات و الجهات التابعة لها، والهيئات و المؤسسات العامة.
٣. إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقا للقوانين و القرارات ومراقبة تنفيذها.
٤. إعداد مشروعات القوانين والقرارات.
٥. إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة.
٦. إعداد مشروع الخطة العامة للدولة.

٧. عقد القروض و منحها وفقاً لأحكام الدستور.
٨. ملاحظة تنفيذ القوانين و المحافظة علي أمن الدولة و حماية حقوق المواطنين و مصالح الدولة.

✓ رئيس مجلس الوزراء :-

ويعتبر ذلك الرئيس في ظل النظام البرلماني رمزاً للحكومة و تسمي الحكومة بإسمه و هو المتحدث باسم الحكومة ومن أهم اختصاصاته ما يلي:

١. الإشراف علي أعمال الحكومة.
٢. عرض برنامج الحكومة علي مجلس الشعب.

✓ نواب رئيس مجلس الوزراء

لم يحدد الدستور اختصاصاً محدداً لنواب رئيس مجلس الوزارء و إن كان يضعهم بين اتجاهين:-

أولهما: - أن يكون عملهم مقصوراً علي التنسيق في نطاق الوزارات التي وضعت تحت إشرافهم. (حيث أن نائب رئيس الوزارء يكلف بالإشراف علي عدد من الوزارات، بالإضافة إلي أعمال وزارته).

ثانيهما: - أن يتحول منصب نائب رئيس مجلس الوزارء إلي منصب رياسي، إذا ما أسند لشاغله اختصاصات تنفيذية ملزمة بالنسبة إلي الوزارات الموضوعة تحت (إشرافه أو إشرافهم).

✓ الـــــوزراء

و هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته و يتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة و يقوم بتنفيذها. هذا ويلعب الوزير أدوارً مختلفة في تقرير السياسات العامة حسب المراكز التي يشغلها، و والجدول التالي يبين المراكز التي يشغلها الوزير و الأدوار التي تسمح له هذه المراكز من القيام بها أثناء ممارسته لسلطاته المتعددة:-

جدول رقم (٢)
الأدوار التي يلعبها الوزير

	المراكز التي يشغلها الوزير	الأدوار التي يلعبها الوزير من خلال مراكزه
١	رئيس الدائرة (الوزارة)	أ. أدوار قيادية في صنع السياسة مثل:- - تعزيز شرعية السياسة. - اختيار السياسة. - المبادرة بالسياسة. ب. أدوار إدارية مثل:- - تنظيم الإدارة. - تحفيز ، قيادة فاعلة. - الرقابة و متابعة أداء الدائرة.
٢	أحد أعضاء مجلس الوزراء	١. يمثل الوزارة التي يرأسها و يديرها و يدافع عنها في البرلمان و يحصل علي حصتها في البرلمان. ٢. عضوية مجلس الوزراء.
٣	أحد أعضاء البرلمان والحزب الحاكم صاحب الأغلبية في البرلمان.	١. يمثل السياسي الذي يحل المشاكل. ٢. تقدم الإجراءات من خلال البرلمان والحزب لأعضاء الدعم المطلوب لحزبه.
٤	علاقات عامة ووساطة	١. يشاور المتعاملين مع الوزارة من أصحاب المصالح ٢. يؤثر علي مجموعة المجتمع عن طريق إقناعهم بتقبل القيم والسياسات التي يقدمها لمثل هذه المجموعات في المجتمع.

وبالرغم من ظهور الوزير بمظهر القوة والهيمنة المحكمة في مجالات واسعة ومهمة إلا أن الافتراضات التالية توضح ضعف دور الوزير في عملية صنع السياسات[١]

١. تفترض النظرية الدستورية بأن الوزير لديه الوقت والنشاط والخبرة للسيطرة علي مجموع السياسات العامة المتنوعة التي تواجه الوزارة التي يديرها وبذلك يستطيع التحكم بكل جوانب القضايا التي تواجهها وزارته وهذا امر غير واقعي.

---

(1) د. موفق حديد محمد – إدارة الأعمال الحكومية – مرجع سبق ذكره ص 151 وما بعدها

٢. إن العبء الكبير الذي يقوم به الوزير في مجال صنع السياسة و المجالات الأخرى التي ليس لها علاقة بصنع السياسة تضع عليه ضغوطات كثيرة تؤدى إلي ضعف موقفه كأنشغاله بأمور خارج وزارته وواجباته اتجاه الحزب الذي ينتمي له،و مقابلاته الرسمية و غيرها.كل هذه الأمور تجعل الوزير يعتمد بصورة متزايدة علي استشارة كبار البيروقراطيين و بصورة خاصة المدراء العامين.و تأخذ هذه الاستشارات شكل المشروع المتكامل و الرسمي الذي يتبناه الوزير.

٣. يتحدد دور الوزير بشكل أساسي في الاختيار من بين البدائل المطروحة أمامه كسياسيات لوزارته وهذا يستدعى ان تتوافر لديه قدر من الحذق والالمام بالامور وان يكون له خبرة طويلة و يستعين بمجموعة من المستشارين وفي حالة عدم توفر هذه المؤهلات و الظروف عنده يصبح من النادر أن تكون لديه الإمكانية لمعرفة البدائل التي رفضت في مرحلة تحليل السياسة لذلك يمكننا الافتراض بان الوزير سوف يحصل على الحل الحقيقي والخيار الأمثل في حالة وجود خلاف في الأجهزة البيروقراطية.

- **طرق اختيار القادة الحكوميون**

دعنا نتفق منذ البداية بأنه لا يوجد في النظام الرأسمالي و لا في غيره منظمة إدارية أو تنظيم إداري كبير يمكن أن ينجز مهماته و أهدافه دون أن يكون هناك و في موقع متميز قائد إداري يقود التنظيم بفعالية ورجاحة عقل و موازنة لكافة الأمور و مؤشراتها بعد تفهم سلوك ومزاج العاملين و ارتباطهم داخل التنظيم و خارجه غير أنه يمكننا القول بأن هناك خمسة طرق رئيسية لاختيار القادة هي[١] :-

(١) د. كامل و فر رديك – حيوية الإدارة – ترجمة عمر القباني- القاهرة - ص 13.

١. **الحرية المطلقة في الاختيار:-**

وفقا لهذه الطريقة فإن للقيادة الحاكمة مطلق الحرية في أن تنتقي ما تشاء من قيادات دون أن تتقيد بأية اعتبارات الإ اعتبارات حساباتها و موازناتها و تقديراتها لظروف البلد و توجهاتها.

٢. **الوجاهة الاجتماعية:-**

وفقاً لهذه الطريقة يتم اختيار القيادات من أوساط أسر معينة أو طبقات اجتماعية تتمتع بمكانة ووجاهة اجتماعية مرموقة تعطيها الحصانة و الضمان للحفاظ علي مركزها و سمعة الأسر التي تنتمي إليها.

٣. **الانتخاب:-**

ويقوم هذا الأسلوب علي اعتماد مبدأ الانتخاب في اختيار القيادات و يعاب علي هذا الأسلوب أن الفوز في الانتخابات قد لا يعتمد علي القدرة و الكفاءة و المهارة و الخبرة بقدر ما يعتمد علي التأثير في الناخبين.

٤. **الإعداد الأكاديمي:**

وفقاً لهذا الأسلوب فإنه يتم إعداد القادة في معاهد ومؤسسات إدارية تنظم لهذه المهمة و يحقق هذا الأسلوب استفادة طيبة خصوصاً إذا تم الربط بين المهارة النظرية و التطبيق العملي لها.

٥. **الجدارة و الكفاءة :-**

وفقاً لهذا الأسلوب فإنه يتم اختيار صفوة العناصر الصالحة للقيام بأعباء المهمات الإدارية الصعبة و لا ضير من إجراء مسابقات عامة بين الصفوة الراغبة و القادرة علي شغل هذه الوظائف علي أن تنجز المسابقات هيئات إدارية مستقلة عن الجهات الإدارية و يجب أن تكون تلك الهيئات محصنه بالحياد والنزاهه تجاه الجميع .

- **الشروط الواجب توافرها لنجاح القادة الحكوميون[1] :**

أن القائد الإداري الحكومي لا يمكن أن يكتمل لديه الإحساس بالثقة والأمن و لا يمكن أن يقود المنظمة إلي الأمام أو يستمر في قوة الدفع العالية إذا لم يجمع بين يديه عناصر القيادة السياسية و الإدارية معاً وهذا بدوره لا يتأتى ما لم يكن هو نفسه مؤيداً ومعترفاً به سياسياً حيث قد لوحظ ما يلي:-

١. أنه حين تنفصل القيادة السياسية عن القيادة الإدارية بالمنظمات فان النتائج الاقتصادية، والإدارية، و الاجتماعية، و السياسية تصبح سيئة للغاية و باهظة التكاليف. ذلك انه في المنظمات، أي الوحدات الاقتصادية و الإدارية، التي يتطلع العاملون فيها إلي قيادتين منفصلتين، واحدة منهما سياسية و الأخرى إدارية، يتوزع الولاء بين القيادتين، ويصبح باهتاً مهزوزاً مهما كان بينهما من أشكال و ألوان الارتباط الذي يبدو هنا انه معقد أكثر منه بسيط، ومفتعل أكثر منه طبيعي.

٢. أن المسئولية عن الإنتاج لاشك تضيع في موجات الصراع الحتمي بين القيادتين السياسية والإدارية ومهما بدا عليهما من هدوء ظاهري فقط وهنا يكثر النفاق إذا لم يكثر الاحتكاك و الاستفزاز المستمر وكلاهما شر مستطير، و تخريب للإنتاج ذاته وبهذا نكون ضحينا بالغاية من أجل الوسيلة.

٣. أن عملية اختيار القادة الإداريين، من وكلاء الوزارات ومديري العموم و من يليهم بالقطاع الحكومي أو رؤساء وأعضاء مجالس إدارات الشركات و المؤسسات العامة و من يليهم بالقطاع العام لو تمت وفق المعايير التي تتوخي ضمان نجاحهم في ممارسة اختصاصاتهم و تحقيق الأهداف الموكولة إليهم لما كان هناك معني لبقاء الفواصل الحالية بين القيادة السياسية و القيادة الإدارية و الإ فكيف يوكل- مثلاً

---

(١) د.محمد عبد الرحيم عنبر - الضوابط العلمية و القانونية للإدارة العامة- مرجع سبق ذكره ص 111 وما بعدها.

إلـي قائـد إداري رأسـمالي مهمـة تحقيـق أهـداف ووسـائل وأفكار اشتراكية لا ينتمي إليها، و لا يؤمن بها ؟

٤. أن الأهداف و السياسـة العامـة للدولـة لا قيمـة لـها إذا لـم تأخذ سبيلها إلي التنفيذ. فالتنفيذ هو الذي يعطيها وزنها و ثقلها، إذ بدونـه تتحـول إلـي شـعارات نظريـة. و هذا يتطلـب مـن القـادة الإداريـين أن يـؤدوا دوراً إداريـاً و دوراً سياسـياً علـي نفـس الدرجة و المستوي الأرفعين. و مزجهما- عن طريق توحيد الشخصـية القياديـة- يـؤدي إلـي تكامـل العمليـة السياسـية و العملية التنفيذية معاً، واتحادهما و التحامهما بالأهداف .

٥. أن إعداد الخطة العامة بواسطة الأجهزة التنفيذية و الوحدات الإنتاجية يعتبر أكبر عمل سياسي في المجتمع فالخطـة العامـة هـي برنـامج العمـل ، والـذي يجعـل الأهـداف التـي حـددها ورسمها مؤكدة و تخرج إلي حيز التنفيذ.

٦. أن الـوزراء فـي المجتمعـات الثوريـة و الناميـة لـم يصـبحوا رجال سياسة بالمعني القديم التقليدي، بل أصبحوا رجال إدارة فهم خبراء في التنفيذ أكثر منهم رجال سياسة حزبية و هم أيضـاً - باعتبـارهم رؤسـاء الأجهزة التنفيذيـة فـي القطـاعين الحكومي و العام – يشاركون السلطات العليا و البرلمان – أو مجلس الشعب – في وضع السياسة العليا و الخطة العامة و بـذلك جمعـوا فـي أيـديهم بـين عناصـر القيـادتين الإداريـة و السياسـية حيث لـم يعد هنا خط فاصل بينهما في الوقت الحاضر وهي صورة حية لما يجب أن تكون عليه المستويات الأدنى.

٧. أحكم التنسيق بين القيادتين علي أعلي مستوي فـي المجتمعات الناميه فرئيس الدولة – الذي يقود الأجهزة الإدارية – هو في نفس الوقت رئيس النظام السياسي و قمته. فرئيس الجمهوريـة – مـثلاً – يجمـع بـين رياسـة الجمهوريـة و رياسـة الحـزب الحاكم.

8. لقد أصبح دستور العمل في كل الوظائف القيادية السياسية الاستيثاق من سلامة ماضي و أفكار الشاغلين أو المرشحين لها من أي شبهة رجعية أو انحرافية، لضمان الولاء للسياسة العامة و أهدافها. و بذلك لم تعد هناك مسافات عقائدية بين القيادات السياسية. وبالتالي يجب أن يتم ذلك في جميع القيادات الإدارية وبنفس المواصفات والروح والاهتمام.
9. أن زمام الإنتاج في العديد من المجتمعات انتقل إلي الطبقات الكادحة من عمال وفلاحين. ولأول مرة رأينا عمالاً في مجالس إدارات الشركات، ويتولون مناصب الوزراء، ويشرفون من هاتين القاعدتين العالتين علي الإنتاج ممثلين لقطاع كبير وهام ونشيط من أصحاب المصالح الحقيقة في هذا الإنتاج.
10. وفي سبيل البحث عن القادة الإداريين يجب ألا نكتفي بالنوايا الطيبة.فقد أثبتت التجارب أن النوايا الطيبة والنوايا السيئة سواء في النتيجة إذا لم تقترن النوايا الطيبة بالمهارة، وتتسلح بالخبرة، والمعرفة، وإدراك المسئولية علي مستوي الدولة كلها. فليس المطلوب منهم مجرد دفع عجلة العمل أو الإنتاج – في هذا الجزء أو ذاك من الجهاز الحكومي أو القطاع العام – وإنما خوض معارك وتجارب وصراعات وتناقضات هائلة لتطوير مجتمع بأسره، وأمة بأجمعها.
11. أن الاتجاه إلي توحيد القيادتين الإدارية والسياسية يتطلب بالضرورة العدول عن الاتجاه التقليدي الذي يقوم علي الأقدمية ومراعاة الروتين. فليس للقادة كادر، ولا يخضع اختبارهم لقواعد روتينية. وهذا التحول الضروري يتفق مع ما دعا إليه جميع زعماء الدول النامية، من ضرورة توفير جيل جديد من القادة ليقود الثورة الاجتماعية في جميع مجالاتها وميادينها إذ بدون ذلك تعمل الثورة في فراغ. والعدم لا ينتج إلا عدماً.

- **الفرق بين القادة الحكوميون وغير الحكوميون:**

فيما يلي جدولاً يوضح أوجه المقارنة بين المدير الحكومي والمدير غير الحكومي:-

جدول رقم (٣)

مقارنه بين القائد الحكومى والقائد غير الحكومى

وجه المقارنة	المدير الحكومي	المدير غير الحكومي
١. الثقة مقابل الشك	١. الشك في نوايا كل الأشخاص مما يؤثر مما يؤثر في اللوائح والإجراءات التي تخرج معقدة . ٢. سرعة تغير القيادات تجعل كل شي غير واضح وغير مستقر فيزيد من عدم الثقة	١. افتراض الثقة في كل الأشخاص إلي أن يثبت العكس مما يسهل الإجراءات ٢. استقرار اللوائح والإجراءات حتى ولو تغير الأشخاص مما يجعلها مصدر ثقته واطمئنانه
٢. دور الأسرة	١. نظام الأسرة المستبدة حيث نفوذ الوالد وسيطرته . ٢. احترام السن . ٣. قيام الأسرة بادوار دينية واقتصادية وتعليمية .... الخ	١. الأسرة صغيرة مع عدم التأثر بنفوذ الوالد . ٢. قلة الاعتماد على الأسرة ٣. قيام الأسرة بالتنشئة فقط وترك الدوار الأخرى المؤسسات المتخصصة .
٣. قيادة الجماعه	١. ينظر للقياده على انها تعتمد على بث الحماس والعاطفه بين التابعين ٢. بدون قائد لا تحقق المجموعه انجازات ٣. القاده لايفصلون بين القضايا والإشخاص مما لايسمح بالمعارضه او الحوار	١. ينظر للقياده على انها تعتمد على الحكمه والخبره والتحليل العملى للامور ٢. هناك من النضج والتعاون ما يكفى لان تنجز المجموعه اهدافها حتى ولو بدون قائد ٣. هناك فصل بين الافكار والاشخاص مما يسمح بالاعتراض و الحوار

٤. الأساس اللأيدلوجى	١. إنسان متواكل " إن شاء الله " . ٢. الاعتماد علي الديانة . ٣. الإيمان بالقضاء والقدر . ٤. ربط الحياة بالعقيدة .	١. إنسان يبحث عن أسباب العلل الطبيعية . ٢. الاعتماد علي العمل المخلص ٣. الإيمان بالحالات الخاصة والظروف . ٤. مبدأ تعدد الأبعاد في الحياة
٥. التطلعات الشخصية	١. قدرة يرجع إلي إرادة سلطات اعلي . ٢. فشله يرجع إلي الله تعالي الذي يختبره ويعاقبه . ٣. يصلي لكي تتحقق اماله . ٤. نصيبه محدد قبل أن يولد . ٤. عاطفي يحقق أهدافه بالانفعالات .	١. قدره يرجع إلي نفسه والعوامل البيئية المحيطة به ٢. إذا فشل يبحث عن أسباب الفشل . ٣. يكافح ويخطط لكي يحقق أماله . ٤. نصيبه يحدده هو بكفاحه وأمانه. ٥. يتحكم في عواطفه في مواجهة المواقف الصعبة .
٦. المكانة الشخصية	١. التأثير القوى للمجتمع العائلي ٢. مكانة الشخص ترجع إلى اسرتة ٣. المكانة الاجتماعية تحدد المهنة ٤. مكانة الأسرة قد تحدد الحاكم	١. تأثير الأسرة ينحصر في التنشأة . ٢. مكانة الشخص ترجع إلي انجازاتة ٣. تتحدد المهنة بالتعاليم الذي حصل علية . ٤. الحاكم يمكن أن يكون اى شخص بغض النظر عن مكانته
٧. الرضا بالواقع	١. الرضا بالواقع وعدم قدرته على فهم كيفية تغييره لأنه يتعامل مع ثقافات اكبر منه. ٢. مسالم لا يسعى للتغيير العنيف ٣. لن يتغير إلا إذا لم يكن هناك خطر محدق .	١. الفضول ومحاولة فهم كل ما هو متحدث ٢. عدواني ويسعى للأحسن . ٣. حب التغيير والتجربة والتجديد .

٨. الآراء والحقائق	١. مستعد لإبداء رأيه الشخصي في أي موضوع . ٢. رأيه غير موضوعي متأثر بالحالة الشخصية وبالموضوع ذاته ٣. يتشبث برأيه بغير مبرر	١. لا يبدى الرأي إلا في موضوع تخصصه ٢. رأيه موضوعي لا يتكون إلا بعد دراسة عملية وتجريبية ٣. قد يغير رأيه كلما ذاد إطلاعه على حقائق التغير التكنولوجي السريع .
٩. الضعف والاستقلالية	١. الضعف مصدر القوة " لتجنب المنافسة " ٢. الخوف من الحسد ٣. الاعتماد علي النصيب وإعطاء مبررات له وكره للقوي والخوف منه وإبعاده	١. لا يتظاهر بالضعف . ٢. عدم الاعتقاد الحسد . ٣. يحاول أن يبدو قوياً حتى ينال احترام الجميع وتقديرهم .

- **القيادات في المنظمات العامة**

يقتصر حديثنا في هذه النقطة عن القيادات العليا في المنظمات العامة حيث عادة ما يثور مجموعة من الأسئلة [1]:-

١. **هل الإدارة العليا في المنظمات العامة تتمثل في مجلس الإدارة ؟ أم في شخص المدير العام ؟ أم ماذا .... ؟**

و في الحقيقة فانه يلاحظ انه لا توجد اختلافات واضحة حول الإجابة علي هذا التساؤل وذلك فيما يتعلق بالمستويات التطبيقية فمعظم المنظمات تجمع علي الأخذ بأسلوب مجلس الإدارة اضافه إلي مدير عام غالباً ما يكون عضواً في مجلس الإدارة أما علي المستويات النظرية **فهناك رأيان :**

(1) د. عبد المعطي عساف – إدارة المشروعات العامة – مرجع سبق ذكره ص141 وما بعدها .

✓ الــرأي الأول :-

يـرى انــه لا داعــي لوجـود مجــالس إدارة علــي قمــة الهـرم الإداري للمنظمات العامة ولاسيما تلك المملوكة ملكيـة كاملـة للدولـة حيث يكتفـي بوجـود مـدير عـام فقـط وذلـك للأسـباب التالية :-

١. أن الاستغناء عن مجالس الإدارة يعنـي الاستغناء عن أحد المستويات الإداريـة فـي سلسـلة التنظيم الهرمـي الأمـر الـذي يـؤدى إلـى تبسـيط الإجـراءات وتسـهيل عمليات الاتصال ومن ثم اختصار التكاليف .

٢. انه إذا كان ولابد من وجود مجالس إدارة في الشركات المسـاهمة للحفـاظ علـي حقـوق المسـاهمين فإنـه فـي المشـروعات العامـة المملوكـة ملكيـة تامـة للدولـة لا يوجد مبرر لذلك .

٣. أن المشروعات العامة تفترض وجود طـرفين يتمثل أولهمـا فـي الـوزير أو جهـة السـلطة المركزيـة التـي يـرتبط بهـا المشـروع تنظيميـاً والتـي تتـولي مسئولية وضع السياسية العامة ويتمثل ثانيهما في المدير العام والمشرف على تنفيذ السياسية العامة وبذلك فلا مبرر لوجود مجلس الإدارة .

٤. إن تركيـز مهمــة إدارة المشـروع العـام فـي شـخص المدير يضمن تحديداً دقيقاً للمسئولية وتوحداً لها أما في حالة وجود مجلس إدارة فان ذلك سوف يؤدى إلى تشتت المسئولية بين أعضاء المجلس .

٥. إن إعطاء المدير العام السلطة الإدارية سوف يمكنه من اتخاذ القرارات بالسرعة اللازمة وهذا ما ينسجم مع روح العصر.

✓ الـــرأي الثاني:-

يرى أنصار هذا الرأي أن هناك أهمية كبيرة لوجود مجالس إدارة في المنظمات العامة ويبرر ذلك بما يلي :-

١. أن منح المدير سلطة تحديد السياسية الداخلية للمنظمة ثم تنفيذها لن يمكن من تحديد أين نقاط النجاح أو الفشل أو نقاط الانحراف أو الالتزام .

٢. إنه من غير المفترض أن تتسم أعمال مجالس الإدارة بالبطئ والتردد الشديدين علاوة علي أن السرعة في اتخاذ القرارات دون دراسة واعية يجعلها قرارات ارتجالية غير رشيدة بعيدة عن القاعدة الفقهية التي ترى "أن العقل الجماعي هو العقل المنزه عن الهوى" .

٣. أن تعيين المدراء العامين يتم عن طريق السلطة العليا مما يعطيها مدخلاً مؤكداً لمزيد من الضغط على هؤلاء المداراء والأمر يصبح أصعب في حالة تواجد مجلس للإدارة حيث يصعب الضغط على جميع أعضاؤه .

٤. أن المسئولية في مجالس الإدارة ليست مسئولية مجزاة أو فردية بل هي مسئولية تضامنية جماعية تقع على المجلس برمته وإنه لا يحق لأي عضو أن يدعي بخلاف ذلك .

٥. أن الأخذ بنظام مجالس الإدارة يمكن من تمثيل نوعيات وطاقات مختلفة في إطار المجلس الواحد مما يسمح بالمزج بين النوعيات الفنية و الإدارية والسياسية بالإضافة إلى إمكانية تمثيل الجهات الحكومية التي توجد صلات وظيفية بينها وبين المنظمة الأمر الذي يسمح بحدوث تنسيق بين سياسيات المنظمة والسياسيات الحكومية .

٢. **ما هي طبيعة مجلس الإدارة ؟ وما هي مهامه ..... ؟**

وهنا أن هناك ثلاثة مواقف رئيسية هي :-

✓ **المـوقف الأول :-**

ويرى أنصار هذا الموقف إنه ينبغي أن تكون سلطة مجلس الإدارة استشارية على أن تكون السلطة الممنوحة للمدير هي سلطة تنفيذية ومن ثم تنحصر وظيفة مجلس الإدارة في الأتي :

١. مناقشة المسائل التي يحولها المدير العام أو الوزير المختص .
٢. إبداء الرأي في المسائل التي هي من صلاحيات المدير العام .
٣. تقديم النصح و المشورة .

✓ **المـوقف الثاني :-**

ويرى أنصار هذا الموقف أن تكون مهمة هذا المجلس مهمة إدارية بحتة أو وظيفية . أما المسائل السياسية فيقوم بها الوزير المختص أو جهة السلطة المركزية التي يرتبط بها هذا المجلس و يبررون أرائهم بما يلي :

١. أن الأخذ بأسلوب المجلس الوظيفي يؤكد أسلوب القيادة الجماعية على المستوى الإداري وهذا أمر مرغوب فيه .

٢. أن المجلس الوظيفي يصبح ضرورة في الحالات التي تتبع فيها للمنظمة عدة مشروعات فرعية وربما تكون متنوعة حيث يصبح من الضروري التنسيق بين هذه المشروعات وضمان خط سير العمل فيها .

٣. أن التطورات التكنولوجية المعاصرة فرضت العديد من التحديات أمام عملية صنع القرار ومن ثم أصبحت تلك العملية في غاية الاحتياج إلي مهارات جماعية أكثر منها فردية .

✓ **الموقف الثالث :-**

يرى أنصار هذا الموقف أن المجلس المطلوب هو المجلس السياسي الذي تتركز مهمته بالدرجة الأولى في وضع السياسيات الداخلية للمنظمة التي يتولى إدارتها أما المسائل الإدارية والتنفيذية فيتولاها المدير العام والإدارات التنفيذية ورؤساء الأقسام .

٣. ما هي الكيفية التي يتم بها تشكيل الإدارة العليا في المنظمات العامة ؟

هناك أكثر من أسلوب يمكن إتباعه في هذا الصدد نذكر منها مايلي :-

١. أن الإدارة العليا في المنظمات العامة تتكون من مدير ومجلس إدارة على أن يكون كافة أعضائه من بين موظفي الدولة ويراعى في اختيارهم تمثيلهم للجهات الحكومية التي تربطها صلة وظيفية بالمشروع المعني .

٢. يتم تشكيل الإدارة العليا من المدير العام ومجلس الإدارة مع مراعاة أن يتم تعيين أو اختيار بعض الأعضاء من بين موظفي الدولة أما الأعضاء الباقين فمن بين الموظفين في المشروع المعني .

٣. أن تتشكل الإدارة العليا من مجلسين المجلس الأول هو مجلس الإدارة الذي يتم تشكيله من بين الأعضاء الممثلين لجهات الحكومة المركزية ومصالحها وهو بذلك يأخذ طابع المجلس السياسي أما المجلس الثاني فهو مجلس تنفيذي يتشكل من بين كبار مديري المشروع وتكون مهمته الأساسية وضع الخطط التنفيذيه وتنسيق العمل بين الادارات المختلفه.

٤. أن تتشكل الإدارة العليا من مجلس واحد يتم اختيار أعضائه من بين موظفي المشروع علي أن يعاون هذا المجلس هيئة استشارية عامة يتم تشكيلها من بين موظفي الدولة الذين تربطهم صلة بنشاطات المشروع .

٥. أن تتشكل الإدارة العليا من مجلسين ومدير عام المجلس الأول هو مجلس العاملين ويتم اختيار أعضائه من قبل العاملين بالمشروع والمجلس الثاني تنفيذي ويتم اختيار وتعيين أعضاؤه من قبل مجلس العاملين ذلك بالإضافة إلي وجود مدير عام له بعض الصلاحيات المتعلقة بحقه في منع تطبيق اى قرار يصدره مجلس العاملين أو المجلس الإداري بشرط أن يكون مخالفاً للقوانين .

٦. تتكون الإدارة العليا من مجلس واحد تشترك في عضويته ثلاثة أطراف رئيسية هي(١) :-

- الحكومة وذلك عن طريق وجود ممثلين لإدارتها ذات الصلة بنشاط المشروع المعني .
- العاملون حيث تتولى نقاباتهم تعيين العدد المحدد في عضوية هذا المجلس مع مراعاة تمثيل مختلف فئات العمال .
- العملاء وهم عادة أعضاء المجالس المحلية وغيرها من منظمات المستهلكين مع مراعاة التنوع قدر الامكان .

- **وظائف القيادات العليا في الإدارات المركزية والوحدات التابعة لها:-**

لا تختلف وظائف القيادات العليا في مجال الإدارة العامة عنها في مجال إدارة الأعمال غير أن التركيز الأكبر هنا يكون علي محورين أساسين هما التنسيق واتخاذ القرارت وسوف نتناولهما بشئ من التفصيل على النحو التالى :-

---

(1) د . احمد رشيد – ادارة المؤسسات العامة – الطبعة الاولي – دار المصارف القاهرة 1967 ص 397 - 399

اولاً : التنسيـــق :-

نحن نقصد بالتنسيق هنا التدريب المنظم لجهود الجماعة للوصول إلي وحدة العمل من أجل تحقيق هدف محدد هو " التوفيق بين نشاط الجماعة التي تعمل على تحقيق غرض مشترك وبث الانسجام بين أفرادها بحيث يبذل كل منهم قصارى جهده في تحقيق الغاية المشتركة " ويهدف التنسيق بصفة عامة إلي :-

١. منع التعارض في الاختصاصات .
٢. منع الازدواجية في الأنشطة الإدارية .
٣. منع المنافسة علي الموارد المادية والبشرية المحدودة التي تمتلكها
٤. الدولة .

١. مبادى التنسيق[1] :-

١. أن يكون هناك تناسباً تصاعدياً بين ضرورة التنسيق وحجمه وضخامة نطاق الإدارة .
٢. ازدياد الحاجة إلي التنسيق مع اتساع مبدأ تقسيم العمل في التنظيم .
٣. هناك ارتباط عفوي بين التنسيق وهيكل التنظيم .
٤. يعتمد التنسيق علي السلطة التي يمنحها التنظيم للإداريين حسب مراكزهم المختلفة كما يعتمد علي كفاءة المرؤوسين .
٥. كلما ازداد وعى وفهم أفراد التنظيم كلما سهل تحقيق التنسيق .
٦. كلما زادت حيوية طرق الاتصال كلما نجح التنسيق في هدفه .
٧. كلما زادت روح التعاون بين أفراد التنظيم كلما أدى ذلك إلي سهولة التنسيق .
٨. يجب أن يبدأ التنسيق مبكراً عند إعداد الخطة .

---

(1) د . إبراهيم الغمرى – الإدارة – دار الجامعات العربية – لات دمشق ص 365 وما بعدها

٩. استمرارية التنسيق مع المراقبة والمتابعة المستمرة .
١٠. امتداد نشاطه ليشمل وسائل تحقيق أهداف الخطة .
١١. نجاح التنسيق يتوقف على كفاءة القيادة وسلامة ومتانة البناء التنظيمي للجهاز الإداري .

- **السلطة المسئولة عن التنسيق ووسائل تحقيقه** (١)

إذا أمعنا النظر سنجد ان مسئولية التنسيق تقع على عاتق كبار الإداريين ولا يقتصر الأمر على القائد الادارى الذي يعمل في قمة التنظيم ولكن سنجد أن أي إداري مسئول وفي أي مستوى تنظيمي مسئول عن تحقيق التنسيق / للأعمال والنشاط الذي يقع من صميم اختصاصه ويظهر بجانب مسئولية / التنسيق / مبدأ أخر يطلق علية وحدة القيادة أو وحدة الرئاسة حيث أن تعدد القيادات سوف يؤدى إلي حالة من التخبط في اتخاذ القرارات والي التعارض فيما بينها وقد يكون التنسيق في حدود وحدة إدارية واحدة أو وحدتين . ولهذا سوف نشير للسلطة المختصة بالتنسيق على مستوى الجهاز الادارى للدولة ككل ، ثم نشير بعد ذلك إلي التنسيق بالنسبة للمنظمات الإدارية داخليا وخارجياً

- **التنسيق في الجهاز الادارى للدولة** (٢)

تختلف السلطة المختصة بالقيام بعملية التنسيق بالنسبة الجهاز الادارى للدولة باختلاف النظم السياسية للدول ، إذا تختلف هذه السلطة في النظام البرلماني ، حيث تكون سلطة التنسيق رئيس مجلس الوزراء ، يعاونه عدد من المكاتب أو اللجان المختصة عنه في النظام الرئاسي ، حيث تكون سلطة التنسيق من اختصاص رئيس الدولة بمعاونة بعض الهيئات واللجان . فرئيس الدولة يمثل محور السلطة ، ويحتل مكانة مجلس الوزراء في النظام البرلماني .

---

(1) د. عبد العزيز صالح بن جبيتور – أصول ومبادئ الإدارة العامة – مرجع سبق ذكره ص 160 وما بعدها .

(2) د. حسن وآخرون – الإدارة العامة – دار النهضة العربية – بيروت – 1978 - ص 407 وما بعدها .

- **التنسيق علي مستوي المنظمات العامة**

لكي تنجح المنظمة في تحقيق أهدافها لابد للقيادة الإدارية يجب أن تمتلك قدرة وكفاءة عالية للتنسيق بين أقسام المنظمة وفروعها ، أو بين المنظمة وسائر المنظمات التي ترتبط بها ولا يشترط قطعاً أن تقتصر مهمة التنسيق علي القادة الإداريين دون غيرهم ، فقد تتولى المهمة التنسيقية ثلاثة مجاميع يمكن ترتيبها على النحو التالي :-

١. القيادات الإدارية .
٢. المجالس .
٣. اللجان .

وسوف نتناول تلك النقاط بشئ من التفصيل على النحو التالى :-

✓ **التنسيق عن طريق القيادات الإدارية**

حيث يعمل كل قائد في تنظيمه ونطاق إدارته على تحقيق التجانس بين من يعملون معه ، والتوفيق بين نشاطاتهم لكي تتحقق الأهداف المرسومة حتى القيادة العليا والتي تتمثل بالوزير بالنسبة إلي وزارته أو رئيس مجلس الإدارة[1] بالنسبة للمؤسسات العامة ، فإنه يقع عليهم مهمة التنسيق بين الأقسام الرئيسية في الوزارة أو المؤسسة ويكون كل واحد منهم مسئول ، مسئولية قيادية ، على تحقيق الانسجام والترابط بين رؤساء الأقسام ، وتنمية " روح الفريق " الواحد بينهم ولا يضير القائد الاستعانة بأهل الخبرة والتجربة والرأي السديد فيما يعترضه من مشاكل خلال عمله التنسيقي وعلى القيادة العليا أن تشترك أعضاء التنظيم في رسم سياسته،وأهدافه وإقناعهم بروح التساند والترابط لتحقيق أهداف التنظيم .

وهنا يأتي دور القيادات الوسطي " رؤساء الأقسام ومديري الإدارات الرئيسية والمصالح والفروع " كقناة تنسيق بين القيادات العليا ،

---

(١) د. حسن أبيك واخرون – الادارة العامه – دار النضه العربيه – بيروت – ١٩٧٨- ص ٤٠٧ وما بعدها

و القيادة في المستويات الدنيا . هذه القيادات لها الدور الفعال في انسياب العمل ووضع الأهداف موضع التطبيق الفعلي و العملي .

✓ **التنسيق عن طريق المجالس :-**

ونقصد بذلك المجالس التي يتم تشكيلها بين القادة الإداريين في منظمة معينة ، أو بين القادة في منظمات متعددة ، بهدف تبادل وجهات النظر و العمل على تحقيق الأهداف المشتركة وهناك نوعان من اللجان :-

الأولـــــى :-

لجنة المديرين وتعمل بصفة مستمرة داخل التنظيم وتتكون هذه اللجنة من كبار الإداريين في التنظيم ولجنة المديرين لها أهمية :-

١. في تطبيق أساليب الإشراف لتوحيد التوجيه .
٢. التنسيق بين البرامج طويلة الأمد و القصيرة .
٣. تحقيق المرونة في معالجة الظروف المستجدة .
٤. توحيد الخبرات الواسعة للمديرية باتجاه هدف تحقيق حسن مسار التنظيم.

الثانيـــــة :-

اللجان المتخصصة ، وهى التي تبحث في المجالات المتخصصة مثل لجنة الميزانية ،

ثانياً : اتخاذ القرارات :-

تحتل عملية صنع القرار أهمية خاصة في الإدارة العامة وذلك نظراً لان الإدارة الحكومية و السياسية التي تتبناها الحكومة في الشئون الداخلية و الخارجية تمثل في حد ذاتها مجموعة من القرارات يساهم في صنعها مجموعة من الأفراد و الجهات الرسمية . كما أن هناك العديد من القوى و العوامل المتعددة التي تؤثر على عملية صنع القرار الحكومي لذا كان لزاماً علينا أن نلقى الضوء على نظريات صنع القرار في المجال الحكومي على

اعتبار أن عملية صنع القرار تعتبر من أهم واجبات القيادات في الإدارة العامة .

- **نظريات صنع القرار في الإدارة العامة**

تعني الإدارة العامة رسم وتنفيذ السياسات العامة لتوفير الخدامات وفرض التعليمات على الأفراد والمجموعات والمنظمات في المجتمع وبالتالي فان الجزء الأكبر من عمل القيادات الحكومية هو صنع القرارات التي تحدد أهداف السياسيات العامة ولختيار الوسائل لتنفيذها والأساس في صنع القرار الإداري هو الاختيار من بين البدائل المتنافسة للوسائل والغايات التي تستخدمها وترغب في تحقيقها البرامج الإدارية أو المنظمات وتشمل نظريات صنع القرار النماذج التالية[١] :-

✓ **النظرية التراكمية أو التدريجية لاتخاذ القرار:-**

تري هذه النظرية انه من النادر أن يبدأ صنع القرار من مرحلة الصفر وان ما سيقوم بالعمل به مستقبلاً يحتمل أن يكون استمرارية لما يقومون به في الوقت الحاضر أي انه يمكن إيجاد المدخل التراكمي لاتخاذ القرار بالأسلوب الأتي[٢] :-

١. أن عملية اختيار الأهداف وتحليل النشاطات المطلوبة لتحقيقها هي عناصر متداخلة ببعضها وليست مستقلة.

٢. يقوم صانع القرار بالتعامل مع بعض البدائل لايجاد الحل المناسب للمشكلة وهذا يختلف جزنياً فقط وليس كلياً عن السياسة القائمة .

٣. لكل بديل يقوم صانع القرار بتوقع عدد محدد من أثار القرار .

---

(1) د. موفق حديد محمد – إدارة الأعمال الحكومية – مرجع سبق ذكره ص 276 وما بعدها

(2) Charles Linddblom , The Science of Muddling through "Public Administration Review Vol. xix 1959 pp74 -44

٤. إعادة النظر باستمرار المشكلة التي تواجه صانع القرار أن المدخل التراكمي يفسح المجال للتعديلات المطلوبة " للأهداف " " والوسائل ".والوسائل والأهداف لتسهيل عملية السيطرة على المشكلة .

٥. لا يوجد القرار الوحيد أو الحل الأمثل للمشكلة فالاختيار المناسب للقرار الجيد هو إجماع عدد من المحللين عليه .

٦. أن صنع القرار الجزئي هو مدخل علاجي بشكل أساسي ويستخدم للتخفيف من مشكلة اجتماعية قائمة بدلاً من الترويج لأهداف اجتماعية مستقبلية .

هذا ويلاحظ أن هذا المدخل يمثل عملية صنع القرار في المجتمع الديمقراطي لان القرارات والسياسات حصيلة المرونة بين الأخذ والعطاء والموافقة المتبادلة بين المشاركين في عملية صنع القرار كما أن القرارات التي تصنع وفقاً لهذا الأسلوب تمثل أصحاب السلطة والمصالح المنظمة في المجتمع وتهمل مصالح الطبقة المعدومة وغير منظمة سياسياً بالإضافة إلى أن هذا المدخل يركز على المدى القصير وعلى التغير المحدود في السياسيات الجارية وبذلك يهمل دور الإبداع الاجتماعي .

✓ **نظرية الفحوصات المختلطة[1] : -**

وهي المدخل الثاني الرئيسي المستخدم في مجال صنع القرارات في المنظمات الحكومية وهذا المدخل يأخذ في الاعتبار كل من القرارات الأساسية والتراكمية ويجهزنا بالأولوية وبعمليات صنع السياسة الأساسية التي تعطي التوجيهات الأساسية وكذلك العمليات التراكمية التي تستعد للقرارات المهمة وإنجازها بعد التوصل إلي مثل هذه القرارات

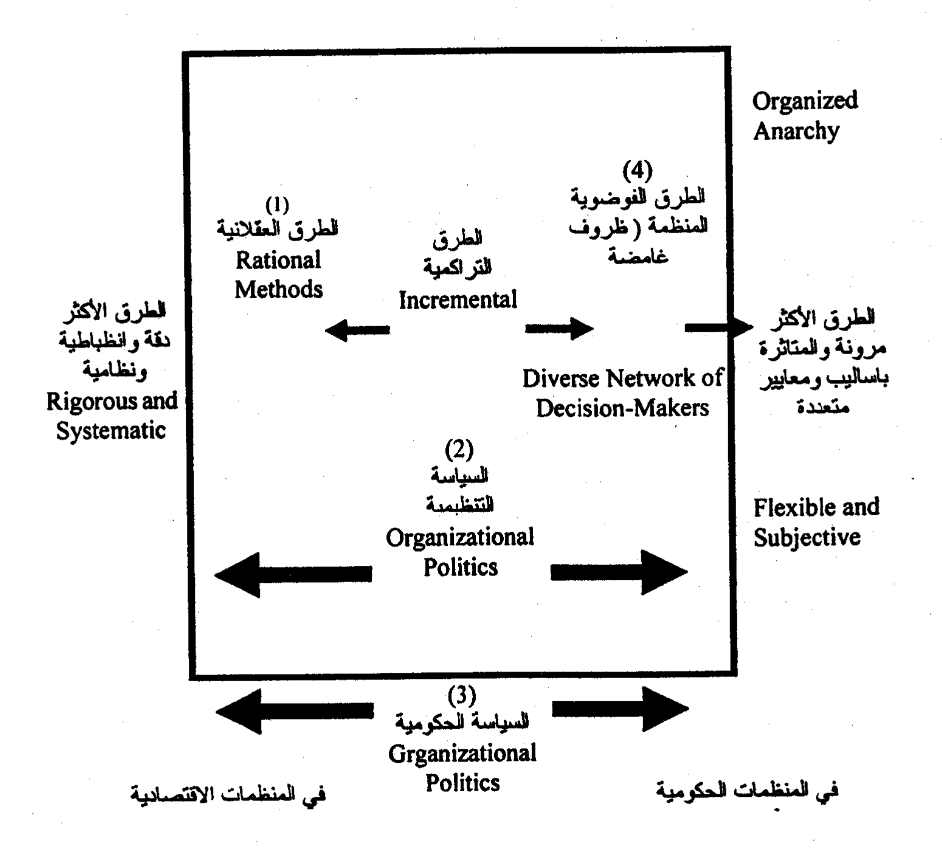
---

(1) William Johnson , Public Administration :Policy Politics and Practice , Guilford : Connecticut The Dushkin Publishing 1992 P. 321.

وفيما يلي نموذجاً يوضح الطرق الرئيسية المتبعة في صنع القرار وفقاً لهذه النظرية .

شكل رقم (١٨)

الطرق الرئيسية المتبعة في صنع القرار (*)



* المصدر :

William Johnson ,Public Administration :Policy , Politics , and Practice, Guilford : Connecticut The Dushkin Publishing 1992 P. 321.

فالقرار العقلاني يحتاج إلي وجود أهداف محددة والبدائل المقترحة لتنفيذه وإمكانية اختيار أفضل البدائل لتحقيق المنافع المرجوة منه بأقل كلفة وهذا هو المدخل المثالي المتأثر بالنظام الاقتصادي وبتوفر المعلومات والظروف المعروفة غير المتأثرة بالعوامل الخارجية ويكون صنع مثل هذا النموذج في بيئة مغلقة مثل النموذج المثالي للبيروقراطية عند " ماكس فيبر " .

وفي مثال تكون فيه الظروف أقل رسمية وانضباطا من النموذج السابق يأتي النموذج التراكمي لصنع القرار ، وهذا النموذج يسهل عملية الاستمرارية في خطوات صنع القرار حيث تكون الأهداف أقل وضوحاً والبدائل غير مكتملة والاختلاف في وجهات النظر واضحة والتناقضات السياسية مؤثرة على القرارات النهائية .

أما نموذج العملية التنظيمية فينتج ليس بالأسلوب العقلاني أعلاه ولكن نتيجة لوجوده في منظمة كبيرة الحجم ويكون متأثراً بالسياسيات الحكومية .

أما النموذج الثالث المسمى نموذج السياسة الحكومية الذي تكون عملية صنع القرار فيه ناتجة عن المساومات بين أطراف عديدة من المشاركين الذين لهم مراكز وقوي ومصالح ومدارك ومناورات وإمكانيات متعددة ومختلفة وجو تنافسي يؤثر على نوعية القرار النهائي .

ويعتبر النموذج الرابع الذي يطلق علية " النموذج الفوضوي المنظم " هو المثال النقيض للنموذج العقلاني ، فيكون الهدف غير واضح والتكنولوجيا غير مكتملة والمستقبل غير مضمون ولا ينفع التعلم من تجارب الماضي ، ويشارك أشخاص عدة وغير متفقين في الرأي وغير مستمرين في المشاركة في عملية صنع القرار .

وتكون الظروف التي تعمل فيها المنظمة غير واضحة وغير مؤكدة لذلك تفشل الإدارة في تطبيق النظريات التقليدية في صنع القرار وهنا يصبح الاعتماد بشكل رئيسي على الاجتهاد والتفكير والخيال والأفكار المتنوعة حول مشاكل وحلول يوجد عند أصحابها مصالح وفرص متنوعة وينتج

عن ذلك خيارات لشبكة متنوعة من صانعي القرارات يمكن أن نطلق عليها " الحرية الكاملة " أو " الفوضى المنظمة " .

- **المعايير والقيم التي تؤثر على صانعي القرارات الحكومية**

مهما كان المدخل لعملية صنع القرار ، فان هؤلاء الذين يقررون الخيارات من بين البدائل يجب أن يعتمدوا على أسس معينه لكي يقوموا بعملهم إن معظم القرارات تشتمل علي اختيار هادف ، بالرغم من إن بعض القرارات تحصل نتيجة الصدفة أو بصورة عفوية أو بواسطة الاختيار العشوائي أو عدم اتخاذ أي إجراء يسمح لإحداث معينة أن تسود **والسؤال المهم يصبح : ما هي الأسس (القيم والمواصفات) التي تؤثر على فاعلية صانعي القرار ؟** بالطبع عوامل عديدة تؤثر على صانعي القرار السياسي مثل الضغوط السياسية والاجتماعية والظروف الاقتصادية والمتطلبات القانونية والإجرائية والالتزامات السابقة والوقت المحدود وبالإضافة إلى النقطة المهمة وهي القيم التي يمتلكها صانع القرار أن معظم القيم التي يسترشد بها صانعوا القرار ممكن تصنيفها إلى أربع طبقات مهمة وهي :-

١. القيم السياسية

يقوم صانع القرار بتقييم البدائل الموجودة في السياسة بناء علي العلاقة والتماثل الذي يتوفر مع حزبه السياسي أو المجموعات التي تتعامل معها وزارته أو دائرته . تتخذ القرارات بناء علي الفوائد السياسية التي تنتج منها ، ويرافقها النظرة إلي السياسات كوسائل للتأكيد علي وتحقيق أهداف الأحزاب السياسية وجماعات المصالح .

٢. القيم التنظيمية

يتأثر صانعوا القرارات وخصوصاً البيروقراطيون بالقيم التنظيمية .

---

(1) د. موفق حديد محمد – مرجع سابق ص 285 وما بعدها

إن المنظمات كالوزارات والدوائر تستخدم عدد من المكافآت والعقوبات للمحاولة في إقناع أفرادها قبول قيم تنظيمية محددة والتصرف على أساسها .وتتاثر القرارات الفردية بأفكار مختلفة مثل الرغبة في بقاء المنظمة واستمرارها في العمل ولتعزيز وتوسعة برامجها ونشاطاتها ، والمحافظة علي قوتها و إمتيازاتها . ويحصل كثيراً من النزاعات البيروقراطية بين الإدارات المتنافسة نتيجة رغبتهم في حماية أو توسيع برامجه ونشاطاتهم .

٣. **القيم الشخصية**

وتشتمل علي الرغبة في حماية وتوسعة الامكانات النادية والمالية وتقوية المركز التجاري والسمعة للمنظمة . فالاعتبارات الشخصية والطموحات وبعض الأنماط السلوكية تمثل معتقدات شخصية لدى صانعوا القرارات سواء كان رجل السياسة أو مدير ادراى أو رئيس دولة .

٤. **القيم المتعلقة بصنع السياسة**

يتصرف صانعوا القرارات على أساس إدراكهم للمصلحة العامة والمعتقدات المتعلقة بالسياسة العامة النافعة والأخلاقية .

٥. **القيم الايد لوجية**

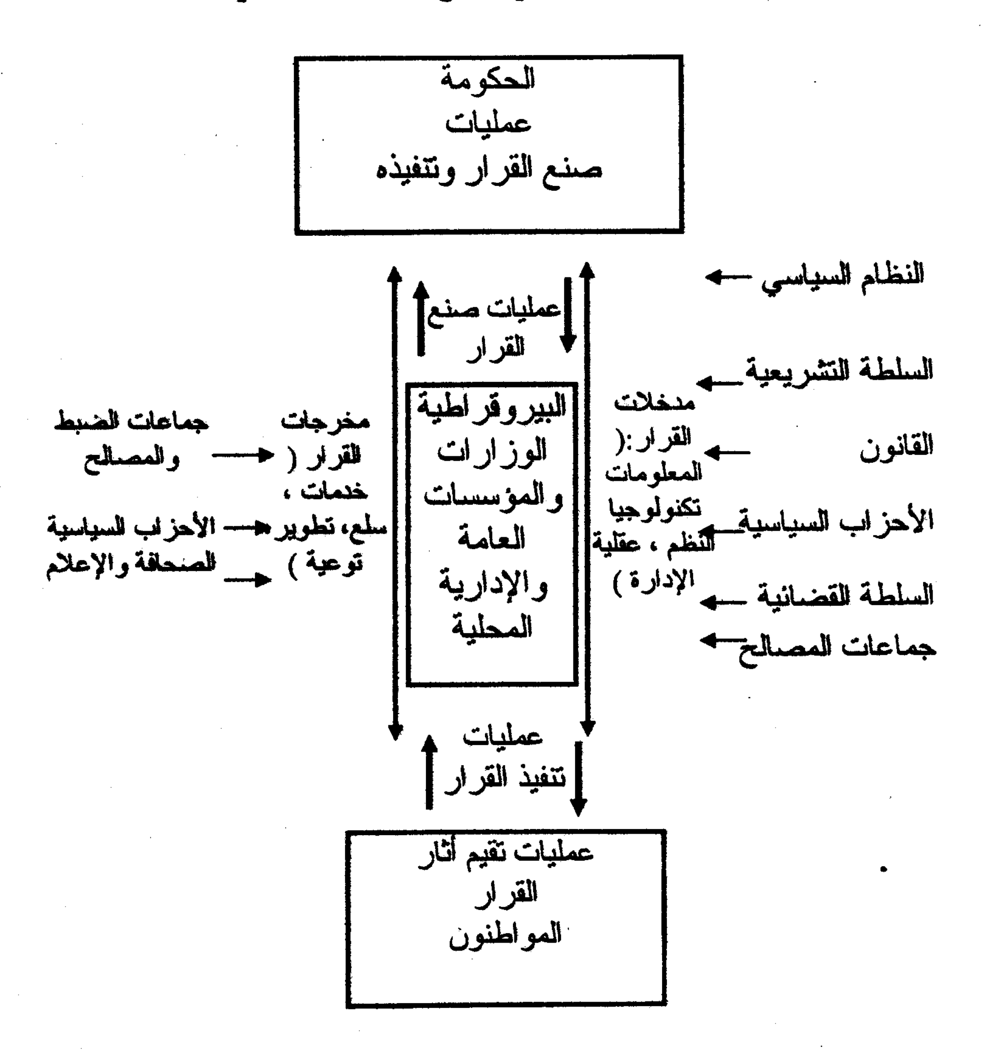
وهي مبادئ تسير عليها المجتمعات وتحدد أساليب إحداث التغيرات الاقتصادية والاجتماعية مثل الأيدلوجيات الرأسمالية والماركسية والقومية ، وكلها تساعد علي تبرير شرعية تطبيق السياسات العامة للنظام الحاكم . فالأيدلوجية الماركسية تبرر سياسة سيطرة الحزب الشيوعي على الدولة وتصف سياسة التحول الاقتصادي للمجتمع وكذلك الأيدلوجية القومية حيث تدافع عن سياسة الاستقلال والحياد في السياسة الخارجية .

ولغرض توضيح مدي تأثير القيم علي صانعي القرار يري " سايمون" "Simon"(1) بأنه لا يمكن دراسة عملية صنع القرار بأسلوب علمي بحت يقوم علي اختيار الحقائق الموضوعية وذلك بسبب القيم والمعتقدات الشخصية لصانعي القرار حيث تلعب القيم دوراً واضحاً بالتأثير عليهم في عملية إنجازهم لاختيار بديل أو قرار دون أخر ، ولهذا فان العوامل العملية واللاموضوعية غالباً ما تؤثر وتتغلب علي العوامل المثالية والنظرية .

هذا ويوضح الشكل التالى اهم العوامل المؤثره فى صنع القرار الحكومى

(1) Herbert Sinon , "Administrative Decisiom Making "Public Administration Review, 25 March 1965,pp.31-37.

شكل رقم (١٩)
العوامل المؤثرة في صنع القرار الحكومي



* المصدر :

Larry Hill and Hebert, **Essentials Of Public Administration** , North Scituate:Mass, Duxbury Press ,1979 ,p . 428

الفصل العاشر
الرقابه فى مجال الإداره العامه

الفصل العاشر
الرقابة في مجال الإدارة العامة

مما لا شك فيه أن كلمة الرقابة تبدو منبوذة من قبل معظم العاملين في الأجهزة الإدارية بل ومثار قلقهم وسخطهم أحياناً كثير وخاصة بالنسبة لمن يعملون منهم في المستويات الإدارية الوسطي والدنيا ومرد ذلك بالدرجة الأساسية يعود إلي الفهم التقليدي لمضمون ومغزى هذه الكلمة وهو المعني الذي يجعل الرقابة تبدو على إنها ليست أكثر من مجرد مجموعة محددات وقيود على الأفراد والأجهزة وإلى المدى الذي يؤدى إما إلى تجميد حركة ومبادأة العاملين ووضعها في اطر محددة لا يجوز مخالفتها وإما إيقاع العقوبات بمستوياتها المختلفة إذا ما بدا أن هنالك أية انحرافات أو مخالفات للقواعد الموضوعة والمحددات المرسومة .... غير إننا وقبل أن نستطرد في الحديث عن الرقابة في الإدارة العامة سوف نستعرض بعض المفاهيم المرتبطة بالرقابة وذلك على النحو التالي :-

- **الرقابة والمتابعة**

توجد عدة تعاريف للرقابة غير أن اشهرها التعريف الذي أورده هنرى فايول في كتابه الإدارة الصناعية والعامة حيث أوضح أن الرقابة هي "التحقق من أن ما حدث أو يحدث يطابق الخطة المقررة والتعليمات الصادرة والمبادئ المعتمدة (1)" وتعتبر الرقابة في تعريف أخر " احدي عناصر العملية الإدارية وهي تسعي إلي متابعة العمل وقياس الأداء والإنجاز الفعلي له ومقارنته مع ما هو مخطط باستخدام معايير رقابية يقارن بها هذا الإنجاز حيث تحدد نتيجة المقارنة الإنجازات الايجابية التي يجب تدعيمها والانحرافات السلبية التي يجب علاجها وتلافيها مستقبلاً وبالتالي تحقيق الأهداف المطلوبة " (٢) والرقابة بهذا المعنى تختلف عن " المتابعة " إذ أن الرقابة مهمتها إظهار نقط الضعف

---

(1) Fayol : General and Industrial Management P.107

(2) Samuel Certo and Paul Peter, Strategic Management : A focus on Process New York Mc Graw – Hill Publishing Co , 1990 pp .148-9

والانحراف في التنفيذ بقصد معالجتها بينما المتابعة مهمتها تتبع مراحل التنفيذ المختلفة وهي ذات مفهوم مساو لقياس الأداء .

- **الرقابة وقياس الأداء**

يقصد بقياس الأداء قياس الأعمال التي تمت أو تتم وتعتبر عملية القياس من أهم العمليات الرقابية لأنه بدونها لا يمكن أن تكون هناك رقابة بالمعني المفهوم وتتم عملية القياس هذه إما بالملاحظة المباشرة أو بالتقارير .

- **الرقابة والتقييم**

التقييم هو الدراسة الانتقادية للنشاط الإداري بأكمله في المنظمة يقصد الكشف عن نقط الضعف بغية إحداث التحسينات قبل فوات الأوان ومن أمثلة نقاط الضعف التي قد تظهرها عملية التقييم ما يلي :-

١. نقص أو تدهور حالة المنظمة المالية .
٢. عدم تحقيق أهداف المنظمة سواء لأسباب داخلية أو خارجية .
٣. عدم رضا العملاء أو الجمهور وشكاواهم المستمرة .
٤. السلبية وهبوط الروح المعنوية لدي القائمين علي المنظمة .

- **الرقابة والتخطيط**

تعتبر الرقابة ملازمة للتخطيط تلازما عضوياً ذلك انه لا يمكن معرفة ما إذا كان ما تم مطابقاً أو غير مطابق إلا إذا عرف ما هو المطلوب إتمامه بالضبط حالياً أو مستقبلاً والجزء الأول والأخير من العملية الرقابية هو التخطيط كما أن العديد من عناصر الرقابة تعتبر في حد ذاتها عناصر تخطيطية مثل معرفة انحرافات التنفيذ عند التخطيط وأسبابها وإدخال تعديلات على الخطة لتطابق الواقع ومراجعة المعدلات وفحص الإجراءات الإدارية ومطابقتها بعناصر الخطة ... الخ

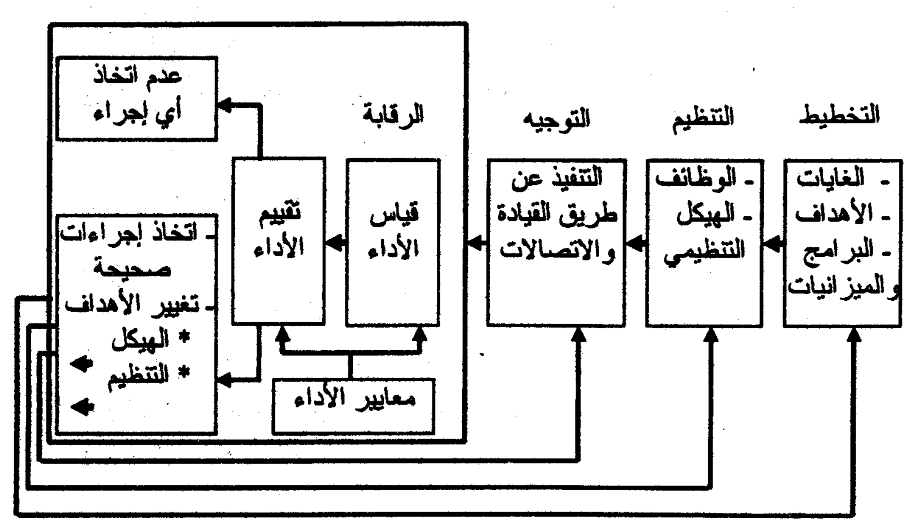
• **الرقابة والتنظيم**

إذا كان التنظيم يعني تحديد السلطات والعلاقات بقصد التنسيق الهيكلي أفقيا أو راسيا بين مختلف المناصب التي أسندت إليه الواجبات لتحقيق أهداف المشروع أي التنظيم باختصار هو عملية تحديد للمسئوليات والسلطات ومن ثم فانه بدون هذا التحديد – التنظيم – لا تكون عملية الرقابة ميسورة أو ذات فعالية إذ كيف تحاسب موظف على مسئولية لم تحدد ؟ أو سلطة لم تعين[1] ؟

هذا ويوضح الشكل التالي العلاقة بين الرقابة وباقي الوظائف الإدارية

شكل رقم (٢٠)

العلاقة بين الرقابة والوظائف الإدارية الاخري[2]



نظام ترجيع المعلومات (التخطيط والرقابة والتصحيح (Feedback)

- درلجات التباين .
- أسباب التباين .
- مستويات التأبين .

---

(١) د . محمد عبد الرحيم عنبر – الضوابط العلمية والقانونية للإدارة العامة – مرجع سبق ذكره .

(٢) د. موفق حديد محمد – إدارة الأعمال الحكومية – مرجع سبق ذكره ص224-225

- **أهمية الرقابة في مجال الإدارة العامة**[1]

يلقى موضوع الرقابة في مجال الإدارة العامة اهتماماً بالغاً وذلك للأسباب التالية :-

١. كبر حجم الإنفاق العام وبالتالي فان أي قصور أو خلل يكون ملموساً وواضحاً .
٢. ضخامة الدور الذي تلعبه الإدارة العامة سواء في الجانب الاقتصادي أو الاجتماعي من ناحية التخطيط أو التنفيذ في مجال التنمية ومن ثم فان أي قصور يضخم ويصبح واضحاً .
٣. الاعتقاد الشائع والراسخ لدي الجمهور من الإسراف في مجال الإنفاق العام وخاصة عند تنفيذ المشروعات الأساسية .
٤. تحول قيادات العمل في الإدارة العامة إلي نجوم في المجتمع المحلي والقومي ومن ثم خضوع سلوكياتهم وتصرفاتهم في إداراتهم للمال العام وثروتهم تحت المجهر ولاسيما أن بعضهم يحاول تنمية أمواله الخاصة من خلال المال العام .
٥. تزايد الجدل السائد حول ملكية المال العام فهل يملكه الشعب أم الدولة هي المالكة وهل الدولة هي الحكومة أم الشعب .
٦. خضوع رقابة المال العام لأكثر من جهة رقابية فضلاً عن تطوع الكثيرين للتدخل ولو بالشكاوى تحت مسمى حماية المال العام .
٧. ارتباط واستمرار قيادات العمل العام بمعدل أحكام الرقابة على المال العام من قبلهم وتخوفهم الدائم من المساءلات الموضوعية وغير الموضوعية .

- **الأهداف الرقابية في مجال الإدارة العامة**[2]

١. التأكد من ارتباط افراد الجهاز الحكومي بالأهداف العامة للدولة ومن ثم ولائهم لهذه الأهداف .

---

(١) د. السيد محمد عبد الغفار – **الإدارة العامة** – مرجع سبق ذكره ص 224 - 225
(٢) د. مني احمد محمود – **مقدمة في الإدارة العامة** – مرجع سبق ذكره ص300

٢. ترشيد عملية اتخاذ القرارات وخاصة ما يتعلق منها بالسياسة العامة للعمل وأهدافه .
٣. التأكد من أن الخدمات الحكومية تقدم للجميع بدون تفرقة وبأقل قدر من البيروقراطية .
٤. التأكد من أن المسائل الفنية تؤدى على أكمل وجه ووفقاً للقواعد والأصول الفنية المرعية .
٥. الوقوف على المشكلات والعقبات التي تعترض العمل التنفيذي وتؤثر في مدي كفايته .
٦. التأكد من أن النواحي والسياسات المالية يتم التصرف فيها وفقاً للخطة المقررة وفي الحدود المرسومة وان الاعتمادات المالية تنفق فيما خصصت من اجله .
٧. التأكد من أن قرارات السلطة التشريعية والقضائية محترمة وان العمل التنفيذي يسير في إطار القانون .
٨. تخفيض تكاليف العمل الحكومي والحد من الإسراف وضغط الإنفاق في المجالات غير الحيوية .

- **كيف تحقق الرقابة في الإدارة العامة أهدافها ؟**

أي كيف يمكن أن نمنع موظفي الحكومة والقطاع العام من الانحراف والخطأ ....؟ فالحقيقة أن هناك أربعة وسائل رئيسية هي :-

١. الانتخابات الدورية لرؤساء الدولة .
٢. الرقابة الشعبية لأعمال من يتولون السلطات العامة وذلك من خلال البرلمان الكبير " مجلس الشعب " والبرلمانات المحلية الصغيرة " المجالس الشعبية بالمحافظات وكذلك من خلال الصحافة والندوات .
٣. التنظيم الهرمي لموظفي الدولة بحيث يكون علي القمة جهاز مستقل مكون من عدد الموظفين الكبار الأقوياء ذوى السلطة الواسعة والخبرة والكفاءة العاليتين يتولون الرقابة على الجهاز الحكومي بأكمله .

٤. إنشاء سلسلة محدودة ومتسقة من الأجهزة الرقابية الإدارية ذات المستويات المختلفة والتي تصون القوانين والأموال العامة علي أن يكون دور تلك الأجهزة التحقيق من أن أعمال المنظمات :-
- في حدود القانون .
- سليمة من الوجهة الفنية .
- منطقية وعادلة .
- ليس فيها محاباة أو غبن لأحد بالنسبة للمقاييس الإنسانية والأخلاقية

٥. تتسم بحسب الإدراك والولاء للدولة .
٦. متفقة تماماً مع الخطة نصاً وروحاً[1]

- **أنواع الرقابة في مجال الإدارة العامة**

تتعدد أجهزة الرقابة في الإدارة العامة حيث توجد الرقابة الخارجية التي تقوم بها السلطات الأخرى بجانب الأجهزة المركزية القومية والمحلية هذا بالإضافة إلي الرقابة الداخلية التي تقوم بها وحدات الرقابة داخل الوحدات الإدارية المختلفة " الوزارات – الهيئات – المصالح الحكومية" **ومن ثم تأخذ الرقابة على أعمال الإدارة العامة عدة أشكال نورد أهمها فيما يلي :-**

اولاً : الرقابة الإدارية

وهذا النوع من الرقابة هو الذي تمارسه الإدارة نفسها علي أعمالها ولذلك يطلق عليها بعض الكتاب اسم الرقابة الذاتية وتتصف الرقابة الإدارية بصفة الإلزام أي أن الإدارة ملزمة باحترام قواعد المشروعية في حدود نشاطها وتستعمل الرقابة الإدارية وسائل متنوعة أهمها الإشراف والتفتيش والمتابعة وفحص التقارير وإجراء التحريات الإدارية والموازنات التقديرية والحسابات الختامية والتكاليف النمطية واللجان ولها أن تستعين في ذلك بمجموعة من الأجهزة الرقابية المتخصصة مثل

---

(١) د. محمد عبد الرحيم عنبر – **الضوابط العلمية والقانونية للإدارة العامة** – مرجع سبق ذكره ص 188 وما بعدها .

ديـوان الرقابـة والتفتـيش الادارى وديـوان المحاسـبة وديـوان التشريع والجهاز المركزي للمحاسبات والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة هذا **ويمكن تصنيف الرقابـة الإداريـة إلـي عدده أنـواع نذكر منها :-**

✓ **التقسيم الأول**

1. **الرقابة الداخلية**

وهي التي تمـارس مـن داخل التنظيم الإداري أي بواسطة عضو من أعضاء التنظيم .

2. **الرقابة الخارجية**

وهي التي تمارس من خارج التنظيم حيث تمارس بواسطة أجهزة متخصصة مثل الجهاز المركزي للمحاسبات .

✓ **التقسيم الثاني**

1. **الرقابة البيروقراطية**

وهـي التـي تعتمـد علـي القواعـد والسياسـات والتسلسـل الهرمـي والأفـراد والموازنـات والجـداول الزمنيـة ونظـم المكافـآت ...... الـخ ويهـدف هـذا النـوع مـن الرقابـة إلـي تطـوير السـلوك الإداري وتطبيـق مسـتويات الأداء المحـددة حيث يكون التركيز هنا علي واجبات محددة وعلي الرقابة الهرمية التي تنساب من اعلي إلي أسفل وتكون المسئولية شخصية حيث يحاسب الفرد علي مقدار إنجازه ويكون مجال الابتكار والاجتهاد محدود للغاية[1]

2. **الرقابة الجماعية**

وهنا يكون التركيز علي الأهداف والقيم العادات المشتركة حيث تنبع الدافعية من داخل الفرد ويعمل الفرد مع فريق بشـكل تعـاوني ويكـون التركيـز علـي الخبـرة والمعلومـات وهي تعتمد علي الشعور بالانتماء والإنجاز

---

(1) Samuel Certo and Paul Peter, Strategic Management - Concepts and Applications 2nd ed. New York Mc Graw - Hill 1991– pp 227- 8

ويوجد في هذا النوع من الرقابة مجالاً واسعاً للابتكار والاجتهاد بالإضافة إلي الإحساس بالمسئولية وعادة ما تتصف هذه الرقابة بالحيوية وفيما يلي جدولاً يوضح المقارنة بين هذين النوعين من الرقابة :

جدول رقم (٤)

مقارنة بين الرقابة البيروقراطية والرقابة الحيوية(١)

م	الرقابة البيروقراطية	والرقابة الحيوية
١	استخدام القواعد والإجراءات التفصيلية في جميع المناسبات	استخدام القواعد والإجراءات عند الحاجة
٢	انسياب السلطة من اعلي إلي أسفل مع التركيز على القوة	مرونة السلطة مع التأكيد علي الخبرة والشبكات الرقابية المتكاملة
٣	اعتماد الوصف الوظيفي للنشاطات اليومية	يعتمد الوصف الوظيفي علي النتائج وتحقيق الأهداف
٤	التأكيد علي المكافآت الخارجية (الأجور والتقاعد والمركز) للتحكم بالأداء	التأكيد علي المكافآت الخارجية والداخلية (مثل الوظيفة المناسبة) للتحكم بالأداء
٥	عدم الثقة بالرقابة الجماعية التي تفترض بوجود التناقص بين أهداف الفريق وأهداف المنظمة	تشجيع الرقابة الجماعية تعتمد علي الفرضية التي تتبني فكرة التكامل بين أهداف الفريق وأهداف المنظمة
٦	لا يعترف التنظيم البيروقراطي بالثقافة التنظيمية والتي تكون مصدر من المصادر المهمة التي تساعد علي ممارسة الرقابة وإنجاحها	ينظر إلي الثقافة التنظيمية كأداة لتحقيق الدمج بين أهداف المنظمة والمجموعة والأفراد لإنجاح ممارسة الرقابة

(1) Don Hellriegel and John Slocum. Management, 6th.ed., Reading : Mass., Addison - Wesley Publishing co., 1992 , pp.631

✓ **التقسيم الثالث**[1]

١. الرقابة المحاسبية والمالية

وهي التي تنصب علي نشاطات الإدارة المالية المتعلقة بعمليات الصرف والتحصيل للأموال وحسن استخدامها مثل إعداد الميزانيات والعمليات والدفاتر والسجلات والمستندات القانونية ويهدف هذا النوع من الرقابة إلي التأكد من دقة التصرفات المالية وكشف الأخطاء والتعرف علي أسبابها وتحديد المسئولين عنها واقتراح الوسائل اللازمة لعلاجها وتصحيحها .

٢. الرقابة الفنية

وتنصب علي المجالات المهنية والحرفية مثل الأعمال الطبية والهندسية والمحاسبية والقانونية والصحفية .

٣. الرقابة الروتينية

وهي تنصب علي الأعمال الكتابية المتكررة وتشمل إجراءات العمل وطرقه وأساليبه وتتمثل هذه العمليات في إجراءات التوظيف والأجازات والمشتريات والبريد الصادر والوارد والخدمات المتعلقة بمعاملات المواطنين اليومية مثل استخراج الرخص

٤. الرقابة التأديبية

وهي تنصب بصورة مباشرة علي سلوك الأفراد وهي تشمل الرقابة الالكترونية والرقابة علي استخدام الممنوعات وهذا النوع من الرقابة عادة ما يشكل مصدراً للازمات الأخلاقية لدى المدراء والمواطنين علي حد سواء

وتتحقق الرقابة التأديبية بالوسائل آلاتية :-

١. المجالس التأديبية.
٢. الإدارات القانونية .
٣. الرقابة الإدارية .

---

(١) د موفق حديد محمد – إدارة الأعمال الحكومية – مرجع سبق ذكره ص352- 355

٤. المحاكم الإدارية و التأديبية المختلفة .
٥. المخابرات والمباحث العامة والخاصة .
٦. النيابة العمومية والإدارية والمالية .
٧. المحاكم الخاصة من العسكرية وامن الدولة ومستعجلة وجنائية .
٨. مكاتب الشكاوى والتظلمات .
٩. مكاتب التفتيش الفني والإداري .

هذا ويلاحظ أن إحالة كل مخالفة كبيرة أو صغيرة فنية أو غير فنية مهمة أو تافهة إلي الجهات القضائية أو الرئاسية فهو فضلاً عما فيه من جهد ضائع فانه يدخل الموظفين في متاهات لعدم درايتهم بكيفية عمل تلك الأجهزة الرقابية وعدم أمكان تلك الأجهزة القيام بالتقييم السليم والمنطقي العادل.

✓ **التقسيم الرابع**

١. **الرقابة على مستوي الفرد**
حيث يسعى هذا النوع من الرقابة إلي تقييم أداء الأفراد ومعرفة مستوى كفاءتهم في العمل وسلوكهم وذلك بالمقارنة مع المعايير الخاصة بذلك .

٢. **الرقابة على مستوي الوحدة الإدارية**
ويسعى هذا النوع من الرقابة إلى قياس وتقييم الإنجاز الفعلي لإدارة وحدة أو قسم أدارى لمعرفة مدى كفاءته في أدائه لمهامه وتحقيق الأهداف المطلوبة منه .

٣. **الرقابة على مستوي المنظمة**
والغرض من هذا النوع من الرقابة تقييم الأداء الكلى للمنظمة ومعرفة مدى كفاءتها في تحقيق الأهداف العامة التي تسعي إلي تحقيقها .

✓ **التقسيم الخامس**

1. **الرقابة الوقائية**

وهي تلك الرقابة التي تقوم علي أساس توقع الخطأ واكتشافه قبل حدوثه وذلك حتى يمكن الاستعداد لمواجهتة أو الحيلولة دون حدوثه .

2. **الرقابة المتزامنة**

وتعني مراقبة العمل أولا بأول أي منذ بدايته حتى نهايته فيتم قياس الأداء الحالي وتقيمه ومقارنته بالمعايير الموضوعة لاكتشاف الخطأ لحظة وقوعه والعمل علي تصحيحه فوراً .

3. **الرقابة اللاحقة**

وتعني مراقبة الإنجاز الفعلي العام مع المعايير الموضوعة سلفاً في الخطة حني يمكن رصد الانحرافات والإبلاغ عنها لعلاجها ومنع تكرار حدوثها في المستقبل .

- **أدوات الرقابة الإدارية**

هناك العديد من الأدوات التي تستخدمها الرقابة الإدارية غير أن أكثرها شيوعاً هي[1] :-

1. **الموازنات التقديرية**

حيث تعتبر تلك الموازنات من الأدوات الرئيسة التي تستخدم علي نطاق واسع لأغراض الرقابة الإدارية ونحن نعني بتلك الموازنات إعداد الخطط الخاصة بفترة زمنية مقبله معبراً عنها الأرقام ونحن نركز هنا علي الموازنة التقديرية العمومية التي تشمل علي العديد من الموازنات كموازنة المصروفات والإيرادات والموازنات الرأسمالية **وتتمثل أهم المشكلات التي تواجه نظام الموازنات فيما يلي**[2] :-

---

(1) د. عمر عقيلي – الوجيز في مبادئ الإدارة – دار زهران للطباعة والنشر – عمان – الأردن – 1991.

(2) د. سمير علام – محاضرات في الإدارة العامة – مرجع سبق ذكره ص 109- 110

- المبالغة في استخدام الميزانيات التقديرية وذلك عن طريق إعداد تقديرات تفصيلية للمصروفات السنوية حتي يبلغ الأمر أن تكلفة إعداد هذه الميزانيات تفوق قيمة المصروفات المراد مراقبتها .
- المغالاة في تقديرات المديرين لبنود الميزانيات التقديرية وعدم تمشيها مع الواقع لأنهم يعرفون من الخبرة السابقة أن هذه التقديرات سوف يتم تخفيضها عند مناقشتها لإقرارها بصفة نهائية .
- عدم تمشى أهداف الميزانيات التقديرية مع أهداف وإمكانيات المنشأة مما يسبب المتاعب المالية للمنشأة .
- جمود الميزانيات التقديرية وعدم مرونتها بما لا يتمشى مع اتجاهات المنافسة التي تلزم المدير أن يكون مستعد باستمرار بتغير خططه وقد يكون هذا التغيير جوهرياً وفي أسرع وقت ، وهذا الجمود في الميزانية يجعل عملية التغيير صعبة أو مستحيلة بالنسبة للمدير .

ولمواجهة تلك المشكلات ومن ثم تحقق نظام فعال للرقابة باستخدام الميزانيات التقديرية من الضروري توافر الشروط التالية :-

- مشاركة جميع المديرين الملتزمين بالميزانيات التقديرية في إعدادها بالرغم من أن تقديرات هؤلاء المديرين كثيراً ما تتعرض للتغيير لا انه من الضروري أن يشاركوا في إعداد الميزانية لخدمة أهداف المنشأة .
- عدم المغالاة في تقديرات الميزانيات التقديرية حتي تتمشى مع واقع المنشأة وإمكانياتها .
- ينبغي علي المديرين أن يتذكروا أن نظام المراقبة بالميزانيات التقديرية لا يعتبر عوضاً عن الإدارة الجيدة وإنما يتم تصميمه فقط كأداة عن الإدارة الجيدة وكأداة للرقابة .

- تعتبر الميزانية التقديرية أداة للرقابة لكل من المديرين بالمنشاة ولا يقتصر استخدامها علي المدير المالي أو مدير الميزانية فهي مسئولية إدارة الشركة .
- إذا أريد لنظام الرقابة بالميزانية التقديرية النجاح فلا بد من دعم ومساندة الإدارة العليا له ، ويجب أن تقوم الإدارة العليا بدور فعال للمساعدة في إعداد ميزانيات التقديرية تعبر بصدق عن خطط الشركة وتشترك في مراجعتها، وهذا يساهم في نجاح الميزانيات التقديرية كوسيلة رقابية.
- يجب ألا تكون الميزانية التقديرية مفصلة للغاية وغير مرنة للدرجة التي تجعل السلطة المفوضة للمدير محدودة جداً .
- يتوقف نجاح الميزانيات التقديرية في تحقيق الدور الرقابي علي مدي توافر بيانات جاهزة عن الأداء الفعلي والمخطط بحيث يتم إعداد وتصميم هذه البيانات بصورة واضحة محددة .

٢. **التقارير الإدارية**

ويقصد بها التقارير التي يتم وضعها لتقدير كفاية الأعمال الإدارية وبيان سيرها ويعتبر هذا الأسلوب من أهم أساليب الرقابة لما يتسم به من وضوح ، ودقة عن حقيقة مجريات الأمور في المنظمة التى يستعين بها المختصون بأجراء الرقابة .

ويتضمن هذا الأسلوب تواجد البيانات المحددة عن العمل الإداري ولا بد أن تكون هذه البيانات واضحة حتى يمكن من خلالها الوقوف علي مدى تنفيذ البرامج وفقاً لما ينتهي إليه التقرير من حيث الكم والكيف والزمن المحدد للتنفيذ وطبيعته واهم هذه التقارير هي تلك التي يرفعها العاملون في المستويات التنفيذية أو التشغيلية لما تتصف به من واقعية ، وتصل هذه التقارير بانتظام وبشكل دوري إلي رؤساء كل وحدة ، حتى يمكن رفعها إلي القيادات العليا التي بدورها تقوم بعمليات الدراسة والتمحيص ،

والتوجيه ثم اتخاذ القرارات المناسبة في نهاية المطاف ، لإصلاح ما ثبت من انحرافات أو أخطاء .

وتقسم هذه التقارير إلي تقارير خاصة بكفاية العاملين وأخرى خاصة بتفسير سير الأعمال الإدارية ، ويجب أن تتصف جميعها بالأمور التالية :-

- أن يكون التقرير مركزاً ومستوعباً للمحتوى المطلوب.
- أن يكون مختصراً ، بعيداً عن التطويل .
- أن يكون منتظماً ودورياً .
- أن يتضمن بعض التوجيهات الخاصة بالمستقبل .

وللتقارير الرقابية الشفهية أهمية في سرعة نقل المعلومات إلي المستوي الأعلى كما إنها تستخدم في حال العمل علي تصحيح انحراف قد يؤدي إلي ضرر كبير إذا ما استمر الأداء لفترة زمنية بنفس الأسلوب وبالتالي يساهم التقرير الشفهي في سرعة اتخاذ القرار حتى يمكن تقليل المخاطر الناتجة عن الانحراف إلي ادني حد ممكن .

وهناك عيوب للتقرير الرقابي الشفهي منها ، عدم دقة نقل المعلومات خاصة إذا انتقلت – شفاهه من أكثر من فرد وكما أن مثل هذه التقارير لا تكون موثقة باحتمال تغير المعني المراد نقله أو سوء فهم للحالة بشكل صحيح .

أما التقارير المكتوبة فهي أكثر دقة وتنظيماً وتعبر عن الحالة بوضوح دونما غموض كما يمكن قراءتها ونقلها إلي أكثر من مستوى اداري دونما أي تغيير في المعني وهي تعتبر وثيقة يمكن الرجوع إليها في أي وقت .

وفي هذا العرض نوضح في الجدول التالي مجموعة الأدوات الرقابية المستخدمة حسب المستويات الإدارية .

جدول رقم (٥)
الأدوات الرقابية المستخدمة حسب المستويات الإدارية

المستوى الإداري	الأدوات الرقابية المستخدمة
١. المنظمات والإدارات الرئيسية	الميزانيات الرئيسية ، الاجتماعات ، التقارير ، قوائم التحاليل المالية ، تقييم مستوي أداء مديري الإدارات الرئيسية ، السياسات العامة ، الإجراءات المهمة .
٢. الأقسام	ميزانيات الأقسام ، الاجتماعات والتقارير ، تقييم أداء موظفي الإدارات الرئيسية ، السياسات والقواعد التي يضعها القسم ، الملاحظات الشخصية ، الرقابة الالكترونية والإلية علي المعدات المستخدمة .
٣.الموظفون (الأفراد)	التقييم الشخصي للانجاز الوظيفي المعياري والفعلي ، والالتزام بالسياسات والقواعد الإدارية ، السياسات والقواعد التنفيذية لممارسة الأعمال والمسؤوليات ،التقييم السنوي للأداء من قبل المشرف، الملاحظات الشخصية ، القيم والضمير.

- **الأجهزة الرقابية**

١. الجهاز المركزي للمحاسبات[1]

أنشئ الجهاز بالقانون رقم 129 لسنة 1964 والذي حل محل القانون رقم 120 لسنة 1961 الخاص بديوان المحاسبات .

(١) د.السيد ناجي – الإدارة العامة- مدخل أداري – مرجع سبق ذكره ص229وما بعدها

✓ **أهداف جهاز المحاسبات :-**

يهدف الجهاز إلي تحقيق رقابة فعالة علي أموال الدولة ومتابعة أداء أجهزة التنفيذية لمسئولياتها الإنتاجية في مجال الأعمال والخدمات .

✓ **يمارس الجهاز اختصاصاته بالنسبة للجهات الآتية :-**

- الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة .
- الهيئات العامة والشركات والمنشآت التابعة للقطاع العام.
- أي جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد ادني من الربح لها

✓ **اختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات : -**

أولاً : يباشر الجهاز في مجال الرقابة المالية والمحاسبية والاختصاصات الآتية :-

١. مراقبة حسابات مختلف أجهزة الدولة في ناحيتي الإيرادات والمصروفات عن طريق قيامه بالمراجعة والتفتيش علي مستندات ودفاتر وسجلات المتحصلات والمستحقات العامة والمصروفات العامة والتثبت من أن التصرفات المالية والقيود الحسابية الخاصة بالتحصيل أو الصرف تمت بطريقة نظامية وفقاً للوائح الحسابية والمالية المقررة والقواعد العامة لميزانية الخادمات العامة وميزانية الأعمال .

٢. مراجعة حسابات المعاشات والمكافآت وصرفيات التامين والضمان الاجتماعي والإعانات والتثبت من مطابقتها للقوانين واللوائح المنظمة لها .

٣. مراجعة جميع حسابات التسوية من أمانات وعهد وحسابات جارية والتثبت من صحة العمليات الخاصة بها ومن أن أرقامها مقيده في الحسابات وأنها مؤيدة بالمستندات القانونية .

٤. مراجعة السلف والقروض والتسهيلات الائتمانية التي تقدمها الدولة وما يقتضيه ذلك من التأكد من توريد اصل السلفة وفوائدها إلي خزانة الدولة في حالة الإقراض وكذا سداد الدولة في حالة الاقتراض .

٥. بحث حال المخازن وفحص دفاترها وسجلاتها ومستندات التوريد والصرف ودراسة أسباب ما يتلف أو يتكدس بها .

٦. فحص سجلات ودفاتر ومستندات التحصيل والصرف وكشف حوادث الاختلاس الإهمال والمخلفات المالية وبحث أسبابها وأنظمة العمل التي أدت إلي حدوثها واقتراح وسائل علاجها .

٧. مراجعة الحساب الختامي لميزانية الدولة (قطاع الخدمات والأعمال) وكذلك الحسابات الختامية لشركات ومنشآت القطاع العام للتعرف علي حقيقة المركز المالي وفقاً للمبادئ المحاسبية السليمة وإبداء الملاحظات بشان الأخطاء والمخلفات والقصور في تطبيق القوانين واللوائح .

٨. مراجعة تقارير مراقبي الحسابات الشركات المشار إليها في القانون وإبداء الملاحظات بشأنها إلي الجمعية العمومية قبل انعقادها بثلاثين يوماً علي الأقل . ويجب علي مجلس إدارة الشركة عرض ملاحظات الجهاز علي الجمعية العمومية للشركة قبل انعقادها .

ثانيــــا : يباشر الجهاز في مجال الرقابة على الأعمال العامة وتقييم نتائجها الاختصاصات التالية :-

١. مراجعة السجلات المقرر إمساكها للخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وكذلك سجلات متابعة تنفيذها وتحقيق الأهداف منها .

٢. مراجعة حسابات تكاليف الأعمال علي ما كان مقدرا لها ومراجعة نتائج الأعمال والعائد منها والنسبة لكل نوع من الأعمال والمشروعات وكذاك معدلات أداء مختلف الأعمال وما يتكلفه كل منها والتحقق من أن تلك الأعمال

قد تم تنفيذها بالمصروفات التي قدرت لها وتقييم نتائجها بالنسبة لما كان مستهدفا منها .

ثالثــا : يختص الجهاز بفحص ومراجعة كل حساب أو عمل أخر يعهد أليه بمراجعته وفحصه من رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب ويبلغ رئيس الجهاز بملاحظاته الجهة طالبة الفحص .

رابعــا: يقوم الجهاز بفحص اللوائح الإدارية والمالية والمحاسبية وذلك للتحقق من مدى كفايتها واقتراح وسائل تلافي أوجه النقص فيها .

هذا ولضمان فاعلية الرقابه التى يقوم بها ديوان المحاسبات فانه ينبغى مراعاة ما يلى :-

١. أن يكون رئيس الجهاز في وضع شبه قضائي أي أن يكون خارجا عن دائرة السلطة التنفيذية ومن ثم يكون فحص الجهاز للمخالفة بعد وقوعها .
٢. المحاسبة التي يقوم بها الديوان يجب أن تكون سريعة وان تنشر نتائجها علي المسئولين والرأي العام في الحال لان مرور وقت طويل يقلل من قيمتها .
٣. يقوم رئيس الديوان بإصدار تقرير دوري عام عن حالة المحاسبات وتقديمه إلي اعلي المستويات لتحديد إجراءات واضحة لتلافي الأخطاء واستخلاص مبادئ عامة في هذا السبيل.

٢. الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء(1)

أنشئ هذا الجهاز بموجب القرار الجمهوري رقم 2915 لسنة 1964 وهو هيئة مستقلة .

---

(١) د. أمين فؤاد الفرغامي وآخرون – مبادئ الإدارة العامة – مرجع سبق ذكره ص 19 وما بعدها .

ويختص الجهاز بأعمال التعدادات والإحصاءات العامة في جمهورية مصر العربية ، كما يختص بأعمال الحصر الشامل للموارد والإمكانيات لتحقيق أفضل استخدام وقت السلم وتكريس جميع الإمكانيات لخدمة المجهود الحربي وقت الحرب والتعبئة .

✔ **ويتكون** الجهاز من الإدارات المركزية الآتية :-

١. الإدارة المركزية للتعبئة العامة .
٢. الإدارة المركزية للإحصاء .
٣. الإدارة المركزية للتعداد .
٤. الإدارة المركزية للحاسب الآلي .
٥. الإدارة المركزية لمتابعة الإحصاءات والتفتيش .
٦. الأمانة العامة .

ويقضى القرار الجمهوري بأن تنشئ كل وزارة ومحافظة وهيئه عامة ومؤسسة عامة إدارة تتبع الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء يطلق عليها إدارة الإحصاءات المركزية بالوزارة أو المحافظة أو الهيئة العامة أو المؤسسة العامة .

ويتبع العاملون بهذه الإدارات الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء ويشرف عليهم فنيا .

وطبقا للقرار الجمهوري المذكور فلا يجوز لأي وزارة أو هيئة أو جهة أو أي فرد أو أفراد في الحكومة أو القطاع العام أو القطاع الخاص أن ينشر بأي وسيلة من وسائل النشر والأعلام أي مطبوعات أو نتائج أو بيانات أو معلومات إحصائية إلا من واقع إحصاءات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء .

أما الإحصاءات غير المقررة ضمن برامج الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء فلا يجوز نشرها إلا بموافقة الجهاز .

٣. الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة

يوجد في الكثير من الأنظمة الحكومية جهاز متخصص في شئون التنظيم العاملين ، تكون مهمته الرقابة علي هذه الجوانب في الجهاز الحكومي .

وفي مصر يتولى الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة مهمة الرقابة على نشاط إدارة الأفراد بالأجهزة الحكومية من حيث تطبيقها للأنظمة الإدارية المحددة . يعتبر الجهاز من ضمن أجهزة الرقابة ولكن يقوم ببعض الأعمال الرقابية لصالح الحكومة ، بالإضافة إلي الاختصاصات التخطيطية التي يمارسها الجهاز .

ومن أهم واجبات للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مصر والمرتبطة بالرقابة على مدى تطبيق الأنظمة الإدارية ما يلي :-

١. وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاية أداء العاملين بصفة عامة وعلي الأخص العاملين في وحدات التنظيم والإدارة ومديريات شئون العاملين .
٢. مراجعة مشروعات إنشاء الأجهزة الجديدة وإعادة تنظيم أو تعديل اختصاصات أجهزة قائمة قبل اعتمادها من السلطة المختصة وإبداء الرأي في اللوائح المتعلقة بسير وتنظيم العمل.
٣. وضع الأنماط التنظيمية ومعدلات الأداء المناسبة في هذه الجهات ونشرها عليها الاسترشاد بها في تنظيمها ووضع ميزانيتها .
٤. مراجعة مشروعات الميزانية بما يختص بإعتمادات العاملين قبل عرضها علي وزارة الخزانة .
٥. إجراء التفتيش علي الأجهزة المختلفة وإرسال التقارير بنتائج التفتيش إلي رؤساء الأجهزة .

٤. هيئة الرقابة الإدارية

الرقابة الإدارية هيئة مستقلة أنشئت في مارس 1964 بموجب القانون 54 لسنة 1964 وكانت من قبل قسماً من أقسام النيابة الإدارية **وتختص بما يأتي وذلك مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في الرقابة وفحص الشكوى والتحقيق .**

١. بحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج بما في ذلك
- الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التي تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة واقتراح وسائل تلافيها .

٢. متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة

٣. السارية وافية لتحقيق الغرض منها .

٤. الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من الموظفين إثناء مباشرتهم لواجبات وظيفتهم ، والعمل علي منع وقوعها وضبط ما يقع منها .

٥. بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن مخالفات القوانين أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة ومقترحاتهم فيما يعن لهم أو يلمسونه بقصد تحسين الخدمات وانتظام سير العمل وسرعة إنجازه ، وكذلك بحث ودراسة ما تنشره الصحافة من شكاوى أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال ، وكذلك ما تتعرض له وسائل الأعلام المختلفة في هذه النواحي ويتولى وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء الإشراف على الرقابة الإدارية.

٥. النيابة الإدارية

النيابة الإدارية هيئة مستقلة أنشئت بمقتضي القانون رقم 850 لسنة 1950 وأعيد تنظيمها بمقتضي القانون رقم 117 لسنة 1958 .

وتختص النيابة الإدارية بما يأتي وذلك مع عدم الإخلال بحق الجهات الادارية في فحص الشكاوى والتحقيق :

١. فحص الشكاوى التي تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أي جهة رسمية عن مخالفات القانون أو الإهمال في أداء وجبات الوظيفة .
٢. إجراء التحقيق في المخلفات الإدارية و المالية التي تكشف عنها الرقابة ، وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة ، وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد و الهيئات التي يثبت الفحص جديتها .
٣. مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية بالنسبة للمواطنين المعينين علي وظائف دائمة .

٦. وزارة الماليـــة

يقوم جهاز الخزانة العامة أو المالية العامة ، الذي يتخذ غالبا شكل وزارة تسمي وزارة الخزانة أو وزارة المالية ، بالرقابة علي تنفيذ الموازنة العامة للدولة في مختلف الأجهزة الحكومية . ويقوم جهاز الخزانه العامة من خلال موظفيه (أو مندوبية) المنتشرين في الأجهزة الحكومية المختلفة بالرقابة علي التصرفات المالية لهذه الأجهزة ويرسلون تقاريرهم إلي الجهاز أو الوزارة **وفي مصر تمارس وزارة المالية رقابتها عن طريق :-**

١. مديري ورؤساء الحسابات ووكلائهم بالأجهزة المختلفة بالدولة وهم تابعين فنيا لوزارة الخزانه ، وهؤلاء يقومون بالرقابة قبل الصرف في حدود ما تقضي به القواعد المالية المختلفة .
٢. المراقبين الماليين بالوزارات المختلفة ، **وهم يقومون بالاتي:-**
   - يشتركون في إعداد الميزانية .
   - يدرسون حالة المصروفات من الجهات التي يمثلون وزارة الخازنة فيها كل ثلاثة شهور .
   - يراقبون أرصدة حسابات العهد والأمانات ويوافون وزارة الخازنة بتقرير عنها .

- يرسلون مفتشيهم للتفتيش علي الأعمال الحسابية والمخازن والجهات .

هذا ويلاحظ أن الرقابة المالية لوزارة المالية تتم بتنفيذ اختصاصات عديدة منها ما يلي :-

١. إعداد قواعد عامة لإعداد تقديرات الموازنة وأبوابها بالوحدة .
٢. مناقشة التقديرات التي أعدتها الوحدات الإدارية وتعديلها في حدود السياسة العامة للموازنة العامة للدولة .
٣. وضع التعليمات الخاصة بإعداد الحسابات الختامية للوحدة الإدارية.
٤. إصدار الكتب والمنشورات الدورية الخاصة بتعديل أو تفسير قواعد المراقبة الداخلية والتوجيه المحاسبي .
٥. التفتيش الدوري علي الوحدات الحسابية والمخزنية .
٦. الرقابة على العمليات المالية للوحدات الإدارية لمنع حدوث انحرافات ومخالفات مالية .
٧. التأكد من عدم الإهمال في تنفيذ القرارات والتعليمات المالية واكتشاف المخالفات في الوقت المناسب .
٨. الإطلاع علي المستندات والسجلات والبيانات التي تعتبر لازمة لاكتشاف الأخطاء وفي حالة الضرورة يتم طلب التحفظ علي اية مستندات أو دفاتر موضوع الأخطاء .
٩. إرسال الملاحظات التي نتجت عن التفتيش إلي الوحدات الإدارية وتلقي الردود علية ومتابعة التوصيات الواردة بتقارير التفتيش .

٧. جهاز الرقابة المركزي

قد يوجد جهاز مركزي للرقابة الحكومية يقوم بمتابعة الجوانب القانونية لأداء المنظمات العامة . ويختص هذا الجهاز عادة بمتابعة تنفيذ القوانين والتأكد من تطبيق القرارات واللوائح والأنظمة كما يقوم بالكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم التي تقع من

الموظفين العموميين خلال مباشرتهم لمهام وظائفهم ، والعمل علي منع وقوعها وضبط ما يقع منها .

وفي مصر كان يوجد جهاز مركزي للرقابة الإجبارية ثم الغي ثم تقرر عودة الرقابة المركزية بصورة جديدة مطورة . ولا يركز جهاز الرقابة الإدارية في مصر علي الرقابة القانونية فقط وإنما تمدد اختصاصاته لتشمل بحث وتحري أسباب القصور في أداء المنظمات العامة بما في ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التي تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة واقتراح وسائل تلافيها وكيفية تطوير هذه المنظمات .

٨. مجلس الشعب

تتحقق الرقابة لمجلس الشعب علي الوحدات الإدارية الحكومية من خلال :-

١. مناقشة تقديرات الموازنة العامة للدولة واعتماد هذه التقديرات أو تعديلها .
٢. مناقشة الحساب الختامي للوحدة الإدارية واعتماده .
٣. الإطلاع علي تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات ومناقشة الحكومة فيما جاء بهذه التقارير .
٤. تكاليف الجهاز المركزي للمحاسبات بإجراء فحص دقيق لحالات معينة لأهداف خاصة ومطلوب التأكد منها .

٩. قسم التشريع

يجب على كل وزارة أو مصلحة حكومية قبل استصدار أي قانون أو قرار جمهوري ذي صفة تشريعية أو تشريع تفسيري أو لائحة أو قرار تنفيذي للقوانين واللوائح والقرارات أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لصياغته ، ويجوز لها أن تعهد إليه بإعداد هذه التشريعات، وطبقاً للقانون 86 لسنة 1969 أصبح رأى مجلس الدولة ملزماً في المنازعات التي تعرض عليه وتنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة والهيئات أو المؤسسات العامة والهيئات المختلفة ، وكان هذا الرأي استشارياً من قبل .

١٠. البنك المركزي

تمارس الحكومة في الأنظمة المختلفة عملياتها المصرفية عادة من خلال بنك مركزي حكومي ، يقوم بالاحتفاظ بحسابات الحكومة وأرصدتها ، ويقوم البنك بإمساك حسابات لكل منظمة حكومية العادية والاستثمارية والإيرادات والعهد والأمانات والودائع . وبذلك يقوم البنك بدور رقابي على العمليات المصرفية التي تقوم بها أجهزة الحكومة ، فضلاً عن رقابته على السياسة الائتمانية للحكومة.

وفي الأنظمة الموجهة اقتصاديا ، تتسع رقابة المصارف علي المنظمات العامة فمع وجود القطاع العام وتعدد مشروعاته ووجود الخطة الاقتصادية والاجتماعية يلعب الجهاز المصرفي دوراً رقابياً عاماً علي القطاع العام في هذه الأنظمة حيث تقوم المصارف في هذه الأنظمة بالرقابة علي العمليات النقدية للمشروعات العامة ، علي عمليات الائتمان وفي مصر يقوم البنك المركزي المصري بهذا الدور .

١١. قسم الفتوى

يتكون قسم الفتوى من إدارات تختص بإبداء الرأي في المسائل التي تطلب فيها الفتوى من الجهات الحكومية ، كما يختص بفحص التظلمات الإدارية ، ولو أن الأصل في الفتوى إنها استشارية ، إلا أن استفتاء المجلس يكون وجوبياً في حالات معينة فلا يجوز لوزارة أو مصلحة حكومية أن تبرم أو تقبل أو تجيز أي عقد صلح أو تحكيم أو تنفيذ قرار محكمة في مادة تزيد قيمتها عن خمسة آلاف جنيهاً بغير استفتاء مجلس الدولة .

١٢. جهاز التخطيط المركزي

يوجد هذا الجهاز المركزي للتخطيط في الأنظمة الموجهة اقتصادياً ولذلك فان هذا الجهاز لا يوجد إلا في الأنظمة التي تأخذ بالتخطيط القومي الشامل ويقوم هذا الجهاز (وهو في مصر وزارة التخطيط) بمتابعة المشروعات العامة و الأجهزة الحكومية للتحقق من التزامها بالأهداف والمؤشرات التي تضمنتها الخطة .

وبعد هذا العرض لأهم أجهزة الرقابة في مصر فانه لا بد في هذا الصدد من مراعاة مبدأين متكاملين وان بدا أنهما متعارضان :-

الأول : أن الرقابة ضرورية . فالأخلاق والضوابط القانونية وحدها لا تكفي لضمان سير العمل الطبيعي والعادل ومن باب أولي لضمان عدم الانحراف والاستغلال .

الثاني: أن الإسراف في الرقابة ، كماً وكيفاً ، يجعل الموظف يفكر في الرقابة أكثر مما يفكر في العمل . فهو بشر قبل كل شي ...... يخاف علي مستقبله ، وأسرته ، وكرامته ، وحقوقه المشروعة أن تضيع في زحام الحوادث والتنافس المحموم علي لقمة العيش أو علي الثراء أو بضربة من سوء الحظ أو باضطهاد من رئيس ، أو بوشاية من زميل أو حاقد . والسجلات مليئة بما يعزز هذا الاعتقاد .

ولكي تحقق الرقابة الفرضين معاً يجب :-

١. **تقليل عددها فثمة حقيقة :** هي أن أجهزة الرقابة الإدارية الفنية في مصر قد تعددت ، تنوعت ، وتداخلت حتى وقع الجهاز الإداري والقطاع العام فريسة لأكثر من عشرين نوعاً من الرقابات .

✓ **فأجهزة الرقابة الإدارية تشمل : -**

المؤسسة النوعية المختصة ، والوزارة المختصة ووزارة العمل ووزارة الخزانة ، والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، والجهاز المركزي للمحاسبات ، والجهاز المركزي للإحصاء والتعبئة ، وإدارة الميزانية ، و إدارة المشتريات والمخازن ، ومصلحة الشركات ، والنيابة العامة ، والنيابة الإدارية ، والرقابة الإدارية ، والمخابرات ، والمباحث العسكرية

، والمباحث العامة ، والمباحث الجنائية ، ولجان تقصي الحقائق بمجلس الأمة ، و مكاتب التحقيقات ، و المكاتب والإدارات القانونية ، ومكاتب الشكاوى ، ومكاتب التظلمات ، ومجلس الدولة . وأخيرا أنشئ مكتب " المدعي العام الاشتراكي[1] "

✓ **وأجهزة الرقابة الشعبية تشمل :-**
الوحدات الأساسية ، والوحدات الجماهيرية . والمكاتب التنفيذية للاتحاد الاشتراكي ، واللجان النقابية ، ومجالس الإدارات ، وشكاوى الجمهور تظلما أو تطوعا أو وشاية . وأخيرا أنشئت المجالس الشعبية بالمحافظات بالقانون رقم 57 لسنة 1971 في شان الحكم المحلي .

٢. تغيير الروح البوليسية المتفشية في نظمها ، وإجراءاتها ، ومعاملتها للموظفين ، وخلق فلسفة ووعي جديدين للقائمين عليها ، وسد الثغرات الواسعة الموجودة فيها والتي تسقط منها أضخم المسئوليات ، رغم كل ما تنشره من إرهاب وذعر للموظفين والمواطنين علي السواء فشبحها لا يزال يخيف البريء والمنحرف بل يخيف الأول أكثر مما يخيف الثاني المتمرس علي الانحراف .

وبهذا تتحقق النتائج الآتية :-

١. يزول الخوف والرعب والبلبلة من نفوس وقلوب أذهان الموظفين ويصبحون امنين إلي تقدير رؤسائهم المباشرين لأعمالهم تقديراً صحيحاً دون معقب أو تعقيب .
٢. يزول خوف الحكومة والجمهور من الانحراف والخطاء اللذين هما آفة كل عمل إداري مهما كان صغيراً أو تافهاً .

---

(١) د. محمد عبد الرحيم عنبر – الضوابط العلمية والقانونية للإدارة العامة – مرجع سبق ذكره ص 190 وما بعدها

وفي هذا الصدد يقول الخبير المستر لوثر جيوليك كلمة حاسمة حكيمة **" أن أية حكومة تسرف علي نفسها في استخدام كل هذه الأنواع المتعددة من الرقابة أو عدد كبير منها خليقة بان تخنق نفسها حتى الموت إنها ستجد الحركة مستحيلة وان إنجاز أي شئ قد صار متعذراً وإزاء هذه المعوقات للعمل يصبح الموظفون أشبه بأحمال من الجثث الهامدة وستجد الحكومة صعوبة كبري في تعبئة قوي الشعب للعمل البناء "**

ثانياً : الرقابة السياسية

تتضح الرقابة السياسية علي اعمال الإدارة العامة في رقابة المجالس النيابية و الشعبية حيث يتمتع البرلمان بالسلطة التشريعية بوصفة الهيئة الممثله للشعب بحق مراقبة السلطة التنفيذية في القيام بما يقع علي عاتقها من عبء تحقيق وتنفيذ السياسة العامة للدولة وتختلف الرقابة التشريعية علي أعمال الجهاز الحكومي باختلاف طبيعة النظام السياسي للدولة ففي الأنظمة البرلمانية تكون هذه الرقابة أكثر شمولا وابعد مدي منها في الأنظمة الرئاسية حيث تشتد رقابة البرلمان لأعمال الحكومة في النظام البرلماني الذي يقوم علي الفصل بين السلطات وتبادل الرقابة بينهم بينما في النظام الرئاسي يفترض فصلاً أكثر بين السلطات بحيث تمارس سلطة وظيفة معينة دون تداخل أو رقابة علية من السلطات الأخرى هذا **ويمارس البرلمان المصري أعمال الرقابة علي السلطة التنفيذية بأدوات[1] متعددة نص عليها الدستور واللائحة الداخلية للمجلس وهي[*]**

(١) هذا الجزء مقتبس من د. محمد بهاء الدين الغمري – أصول علم السياسية – مرجع سبق ذكره من ص 317- 328

(*) المادتان 126 ، 127 من الدستور

• الأسئـــلة

السؤال هو الاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو ، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمه إليها أو للوقوف علي ما تعتزمه الحكومة في أمر من الأمور ، وقد نشأ هذا الحق في انجلترا ومنها إلي فرنسا ثم إلي جميع البلاد الأخرى ذات النظام البرلماني . والسؤال البرلماني لا يتعدى عضو البرلمان السائل ، والوزير المسئول فلا يترتب علية دخول شخص ثالث في الموضوع ، إذا ليس في طبيعة السؤال البرلماني أن يثير مناقشة أو يطرح مسألة الثقة بالوزارة ، بل المقصود به الوقوف علي معلومات صحيحة في مسألة يجهلها العضو ، أو لم يتمكن الوقوف عليها بنفسه أو لفت نظر الحكومة إلي أمر من الأمور .

وقضت جميع الدساتير المصرية المتعاقبة أن لأعضاء البرلمان توجيه الأسئلة إلي الوزراء لغرض استيضاح جلاء غامض ، أو العلم بمجهول ، أو توضح أمر مبهم .

وقد أكدت المادة 124 من الدستور علي أن " لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه إلي رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم " .

ولا تملك الحكومة حق عرض اقتراع علي مجلس باستبعاد سؤال ، كما يجوز الإجابة علي سؤال غير مدرج بجدول الأعمال بعد موافقة المجلس.

وعلي رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو من ينيبونه الإجابة علي أسئلة الأعضاء(*) ولا يجوز أن يوجه السؤال إلا من عضو واحد ، ويجب أن يكون السؤال في أمر من الأمور ذات الأهمية العامة ، ولا يكون متعلقا بمصلحة خاصة ، أو تكون له صفه شخصية كما يجب

(*) المادة 124 من الدستور

أن يكون السؤال واضحا ومقصورا علي الأمور المراد الاستفهام عنها دون أي تعليق[1] ، وأن يكون خاليا من العبارات غير اللائقة .

وتكون الإجابة علي الأسئلة شفاهه في الجلسة ما لم تكن من الأسئلة التي يجب الإجابة عنها كتابة وذلك في الأحوال الآتية :-

١. إذا طلب العضو ذلك .
٢. إذا كان الغرض من السؤال مجرد الحصول علي بيانات أو معلومات إحصائية بحتة .
٣. إذا كان السؤال مع طابعة المحلي يقتضي إجابة من الوزير المختص .
٤. إذا وجه السؤال فيما بين أدوار الانعقاد .
٥. الأسئلة المتبقية دون الإجابة عنها حتى انتهاء دور الانعقاد[2]

ويقدم السؤال كتابة إلي رئيس المجلس ، الذي يقوم بتبليغه إلي الوزير الموجه إليه ، والوزير المختص بشئون مجلس الشعب وفي حال حفظ السؤال لعدم توافر الشروط المذكورة أنفا ، فان للعضو مقدم السؤال الاعتراض خلال أسبوع ، ويعرض الرئيس هذا الاعتراض علي اللجنة العامة للمجلس في أول جلسة مقبلة [3] .

ويجوز للعضو سحب سؤاله في أي وقت ، ولا يجوز تحويل السؤال إلي استجواب في ذات الجلسة[4] ويسقط السؤال بزوال صفة مقدمة ، أو من وجه إليه ، أو بانتهاء دور الانعقاد الذي قدم السؤال خلاله[5] .

- **طلب الإحاطة :-**

لكل عضو أن يطلب إحاطة رئيس مجلس الوزراء أو غيرة من أعضاء الحكومة علما بأمر له أهمية عامة عاجلة ويكون داخلا في اختصاص ما يوجه إليه .

---

(١) إثارة نقاط كبيرة في التعقيب علي السؤال تجعل الموضوع جديرا بان يكون محلاً للمناقشة
(٢) انظر المادتين 181، 182 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب .
(٣) انظر المادة من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب .
(٤) المادة 124 من الدستور .
(٥) انظر مواد اللائحة الداخلية للمجلس من 184 – 193

وعلي العموم فان طلب الإحاطة يجب أن يتميز بصفتين أساسيتين ، صفة العموم من ناحية ، والأهمية في كونه عاجلا من ناحية أخري ، وهناك من يري أن طلب الإحاطة يجب أن يكون عن شيء عاجل ومهم يعلمه العضو ويعتقد أن الوزير لا يعلمه ، فهو يحيط الوزير علما به ، ليجيب عليه بأنه غير صحيح أو بأنه قد أحيط علما وسيتخذ الإجراءات في خصوصه ، أما السؤال فإنه يكون عن شيء لا يعلمه العضو السائل ليجيب عليه الوزير ثم يعلق هو تعليقا قصيرا .

ويجب أن يقدم طلب الإحاطة كتابة إلي رئيس المجلس محددا به الأمور التي يتضمنها ، ومبينا صفتها العامة والعاجلة وتقيد طلبات الإحاطة في سجل خاص بها وفقا لتاريخ ورودها .

- **طلبات الاحاطة عن الأمور العامة الخطيرة العاجلة الغير واردة في جدول الأعمال (البيانات العاجلة) :-**

ويقدم هذا الطلب كتابة متضمنا بيان الأمور التي يطلب فيها الكلام ومبررات ذلك قبل بدء الجلسة ، وإذا أذن رئيس المجلس لعضو مقدم الطلب بالكلام ، ويجب أن يعرض بيانه علي المجلس بإيجاز قبل النظر في جدول الأعمال .

ولا يجوز أن تجري مناقشة في موضوع البيان إلا إذا قرر المجلس ذلك[1] .

- **الاستجواب :-**

لكل عضو حق توجيه استجوابات إلي رئيس مجلس الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في الشئون التي تدخل في اختصاصاتهم[*]

والاستجواب هو أعلي مراحل الرقابة وأخطرها ، حيث أن الأصل في الاستجواب أن يكون اتهاما للوزير أو الحكومة

---

(١) انظر المادة 179 نت اللائحة انداخلية للمجلس

(*) المادة 125 من الدستور

إذا يمكن بواسطة سحب الثقة من الوزير أو الحكومة ويكون سحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس وبناء علي أن الاستجواب هو اتهام للوزير أو للحكومة فانه يجب يقدم طلب الاستجواب كتابه إلي رئيس المجلس مبينا به بصفه عامة موضوع الاستجواب ومرفقا به مذكرة شارحة تتضمن :-

- بيان بالأمور المستجوب عنها .
- الوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب .
- الأسباب التي يستند إليها مقدم الاستجواب .
- وجه المخالفة الذي ينسبه إلي من وجه إليه الاستجواب .
- ما يراه المستجوب من أسانيد تؤيد ما ذهب إليه .

ولا يجوز أن تتضمن الاستجواب أمورا مخالفة للدستور ، أو القانون ، أو عبارات غير لائقة كما لا يجوز أن يكون الاستجواب متعلقاً بأمور لا تدخل في اختصاص الحكومة أو أن يكون في تقديمه مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب ولا يجوز تقديم استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه في نفس دور الانعقاد ما لم تطرأ وقائع جديدة تبرر ذلك وتدرج الأسئلة وطلبات الاحاطة المرتبطة بالاستجواب في ذات الجلسة التي ينظر فيها .

ويكون لمقدمي الأسئلة أو طلبات الإحاطة المتعلقة بموضوع الاستجواب أولوية التعليق عندما تبدأ المناقشة العامة بحسب أولوية قيد أسئلتهم بسجل الأسئلة(*) .

وللاستجواب الأسبقية علي سائر المواد المدرجة بجدول الأعمال بعد طلبات الاحاطة والأسئلة .

وتجري مناقشة الاستجواب بأن يشرح المستجوب استجوابه ، ثم يعقب عليه من وجه إليه الاستجواب ، وبعد ذلك تبدأ المناقشة في موضوعه وللمستجوب الرد علي من وجه إليه الاستجواب ، وتكون له الأولوية في ذلك ولكل عضو أن يطلب ممن وجه إليه الاستجواب ، ويقدم طلب هذه

(*) مادة 201 من اللائحة الداخلية للمجلس .

البيانات لرئيس المجلس كتابه قبل موعد الجلسة المحددة لمناقشة الاستجواب بوقت كاف .

وللمستجوب حق استرداد استجوابه في أي وقت إما بطلب تقرير كتابي يقدمه لرئيس المجلس وإما شفاهه بالجلسة ، وفي هذه الحالة يستبعد من جدول الأعمال ، ولا ينظر المجلس فيه .

ويعتبر عدم حضور مقدم الاستجواب الجلسة المحددة لمناقشة استجوابه استردادا للاستجواب ، وذلك ما لم يكن غياب المستجوب بعذر يقبله المجلس ، ويؤجل المجلس نظر الاستجواب لجلسة تالية ولمرة واحدة فقط بعد سماع رأي الحكومة . إذا تغيب مقدمة بعذر مقبول .

ويسقط الاستجواب بزوال صفة من تقدم به أو من وجه إليه أو بانتهاء الدور الذي قدم خلاله(*) .

- **طرح موضوع عام للمناقشة :-**

يجوز لعشرين عضوا علي الأقل من أعضاء مجلس الشعب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه(**) .

ويقدم الطلب باقتراح المناقشة العامة إلي رئيس المجلس كتابه ، ويجب أن يتضمن تحديدا دقيقا للموضوع والمبررات والأسباب التي تبرر طرحه للمناقشة العامة بالمجلس واسم العضو الذي يختاره مقدموا الطلب لتكون له أولوية الكلام في موضوعات المناقشة العامة ، ويدرج مكتب المجلس طلب المناقشة العامة في جدول أعماله في أول جلسة تاليه لتقديمه لتحديد موعد المناقشة . ويجوز علي بناء طلب الحكومة أن يقرر المجلس مناقشة الموضوع في ذات الجلسة وللمجلس أن يقرر دون مناقشة استبعاد الطلب من جدول أعمالة لعدم صلاحية الموضوع للمناقشة .

(*) مواد اللائحة الداخلية للمجلس من 198- ٢٠٧

(**) مواد اللائحة الداخلية للمجلس من 198- 207

- **إبداء رغبات في موضوعات عامة :-**

لأعضاء مجلس الشعب إبداء رغبات في موضوعات عامة إلي رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء (*).

ويقدم الاقتراح برغبة كتابة لرئيس المجلس مرفقا به مذكرة توضح موضوع الرغبة أو القرار واعتبارات المصلحة العامة المبررة لعرض الاقتراح علي المجلس ، ولا يجوز أن يقدم الاقتراح أكثر من عشرة أعضاء أو يتضمن الاقتراح أمرا مخالفا للدستور ، أو القانون ، أو عبارات غير لائقة أو ماسة بالأشخاص ، أو الهيئات ، أو يخرج عن اختصاص المجلس ، ولرئيس المجلس حفظ أي اقتراح لا تتوافر فيه الشروط السابقة ، وفي حال الموافقة علية ، يحيل لرئيس المجلس الاقتراح إلي لجنة الاقتراحات والشكاوى أو إلي اللجنة المختصة ، ولكل عضو قدم اقتراحا برغبة أو قرار أن يسترده بطلب كتابي يقدمه لرئيس المجلس إلي ما قبل إدراج تقرير اللجنة عن اقتراحه بجدول أعمال المجلس ، وتسقط الاقتراحات بزوال عضوية مقدميها ، كما يسقط ما يبقى منها في اللجان بنهاية دور الانعقاد ، ما لم يتقدم مقدموا هذه الاقتراحات بطلبات كتابية لرئيس المجلس خلال ثلاثين يوما من بداية دور الانعقاد الجديد بتمسكهم بها ، وفي جميع الأحوال تسقط هذه الاقتراحات بنهاية الفصل التشريعي[١] .

- **لجان تقصى الحقائق :-**

رخص الدستور بمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة ، أو يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة ، أو أي جهاز تنفيذي أو إداري ، أو أي مشروع من المشرعات العامة التي تدخل في نطاق الاختصاص الرقابي للمجلس ، وذلك من اجل تقضي الحقائق وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الاقتصادية ، أو إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة .

(*) المادة 130 من الدستور .

(١) مواد اللائحه الداخليه للمجلس من ٢١٢ ـ ٢١٧

ومهمة لجنة تقصي الحقائق استعراض وإبراز وقائع معينة ، وهي ليست جهة تحقيق تسأل كل فرد ، إذ المسئول عن ذلك أجهزة القضاء المعنية

وللجنة في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة ، أن تطلب سماع من تري سماع أقواله ، وعلي جميع الجهات التنفيذية و الإدارية أن تستجيب لطلبها ، وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك(*) .

ويشكل المجلس هذه اللجنة بناء علي طلب اللجنة العامة أو احدي اللجان النوعية أو بناء علي اقتراح مقدم كتاباً من عشرين عضواً علي الأقل . ويجوز أن يقل عدد أعضاء اللجنة المشكلة لتقصي الحقائق عن سبعة ، ولا يزيد علي خمسة وعشرين عضواً يختارهم المجلس بناء علي ترشيح رئيس المجلس ، مع مراعاة التخصص والخبرة في الموضوعات المشكلة من اجلها اللجنة ، ويراعي أيضا تمثيل الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة والأعضاء غير المنتمين للأحزاب إذا كان عددهم في المجلس لا يقل عن عشرة أعضاء(**).

- **الزيارات الميدانية للجان النوعية**

وفي إطار الاختصاص الرقابي للمجلس ، فان للجان المجلس – بعد موافقة المكتب – أن تقوم بزيارات ميدانية لمواقع نشاط معين للأجهزة التنفيذية ، وذلك بهدف جمع المعلومات والإطلاع علي الأوضاع المتعلقة بالموضوعات المحالة إليها تساعدها في تكوين رؤية مبنية علي أسس موضوعية سليمة تدعم تقاريرها في المجلس وما تضمنته من توصيات .

(*) مادة 131 من الدستور

(**) مادة 219 من اللائحة الداخلية للمجلس

* **لجان الاستطلاع والمواجهة**

لمجلس الشعب ، بناء علي اقتراح رئيسه أو عشرين عضواً ، أن يشكل لجنة للاستطلاع والمواجهة في موضوع ذي طبيعية هامة مما يدخل في اختصاص المجلس ، وتتكون هذه اللجنة من عدد لا يقل عن ثلاثة من بين أعضاء المجلس ولا يزيد علي عشرة أعضاء ، مع مراعاة التخصص والخبرة في الموضوعات المشكلة من اجلها اللجنة ، وتمثيل الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة ، والأعضاء غير المنتمين لأحزاب إذا كان عددهم لا يقل عن عشرة أعضاء **وتستهدف اجتماعات لجان الاستطلاع والمواجهة تحقيق كل أو بعض الأغراض التالية :-**

١. جمع البيانات التي تسهم في استكمال أوجه القصور أو النقص في التشريع المعروض .
٢. استيضاح حقائق السياسية العامة للبلاد في مختلف الميادين.
٣. الاستماع إلى اقتراحات المواطنين في المسائل والموضوعات التي تشغل الرأي العام وفي التشريعات الهامة التي يراد إصدارها .
٤. الاستماع إلي الشخصيات العامة المصرية أو الدولية لتبادل الرأي في القضايا والمشاكل الدولية والعامة .
٥. استظهار الحقيقة في موضوع معين مما يدخل في اختصاص مجلس الشعب(*) .

* **العرائض والشكاوى**

لكل مواطن ، ولممثلي الهيئات النظامية ، والأشخاص الاعتبارية أن يقدموا لرئيس المجلس عرائض مكتوبة تتضمن ما يشكون منه من إجراءات أو تصرفات محددة مخالفة للدستور أو القانون ، أو ما يقترحونه في شأن تعديل القوانين واللوائح أو تطوير الإجراءات أو الأنظمة الإدارية أو المالية أو الاقتصادية التي تتبعها أجهزة الدولة أو الإدارة المحلية أو القطاع العام .

(*) انظر المواد من 223- 225 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب .

وتحال هذه العرائض إلي لجنة الاقتراحات والشكاوى كما تحال صورة منها إلي لجان المجلس الأخرى إذا كانت لها علاقة بموضوعات محالة إليها للنظر فيها ، ولرئيس المجلس أن يحيل مباشرة العرائض المتعلقة بموضوعات هامة وعاجلة لرئيس مجلس الوزراء أو إلي غيره من أعضاء الحكومة المختصين .

وتفحص لجنة الاقتراحات والشكاوى العرائض المحالة إليها وترفع تقريرا لرئيس المجلس بنتائج هذا الفحص ، ولرئيس المجلس أن يطلب من المجلس إحالة هذه التقارير إلي اللجنة المختصة أو إلي الحكومة لاتخاذ إجراء فيما تتضمنه(*) .

- **سحب الثقة من نواب رئيس مجلس الوزراء ،أو الوزراء أو نواب الوزراء :-**

إذا قرر المجلس سحب الثقة من احد نواب رئيس مجلس الوزراء ، أو الوزراء أو نوابهم وجب عليه اعتزال منصبه(**) ويقدم طلب سحب الثقة من احد نواب رئيس مجلس الوزراء أو احد الوزراء أو نوابهم كتابة إلي رئيس المجلس موقعاً عليه من عشرة أعضاء المجلس علي الأقل ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد انتهاء المجلس من مناقشة استجواب موجه إلي من قدم طلب سحب الثقة منه .

ويعرض الرئيس طلب اقتراح سحب الثقة علي المجلس فور تقديمه إليه بعد أن يتحقق من وجود مقدموا الطلب بالجلسة ، ويعتبر عدم وجود احدهم بالجلسة تنازلاً منه عن الطلب ويؤذن بالكلام لاثنين من مقدمي الاقتراح ، ثم تجري المناقشة في الطلب إذا رأى المجلس محلاً لذلك .

ويجوز للمجلس أن يؤجل المناقشة في الطلب إلي موعد يحدده ولا يجوز أن يصدر قرار المجلس في طلب سحب الثقة قبل ثلاثة أيام علي الأقل من تاريخ انتهاء المناقشة فيه ويصدر المجلس قراره بسحب الثقة بأغلبية أعضائه (***) .

(*) انظر مواد اللائحة الداخلية للمجلس من 234- 239

(**) المادة 128 من الدستور .

(***) انظر مواد اللائحة الداخلية لمجلس الشعب من 240- 242

- **مسئولية رئيس مجلس الوزراء**

لمجلس الشعب أن يقرر بناء علي طلب عشر أعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء ، ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس ولا يجوز أن يصدر هذا القانون إلا بعد استجواب موجه إلي الحكومة وبعد ثلاثة أيام علي الأقل من تقديم الطلب(*) .

- **اتهام الوزراء**

الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته ويتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها(**) . وإحالة الوزراء إلي المحاكمة يكون إما من رئيس الجمهورية أو من مجلس الشعب وذلك عما يقع منهم من جرائم إثناء تأدية أعمال وظيفتهم أو بسببها(***) .

ويقدم الاقتراح باتهام الوزير إلي رئيس مجلس الشعب بطلب كتابي موقع من خمس أعضاء المجلس علي الأقل متضمناً الأفعال التي بني عليها الاتهام والأساس التي يقوم عليها والبيانات والأسانيد والمستندات التي تؤيده .

ويحال الطلب إلي اللجنة العامة التي تقدم عنه تقريراً في غضون شهر علي الأكثر ولها أن تستدعي الوزير – عن طريق رئيسي المجلس – وان تستمع لأقواله ، وقرارها يصدر بأغلبية أعضائها باتهام الوزير ويناقش المجلس في جلسة خاصة تقرير اللجنة ويصدر قراره باتهام الوزير بأغلبية ثلثي الأعضاء علي الأقل ويبلغ هذا القرار إلي رئيس الجمهورية ببيان يتضمن الوقائع التي نسبت للوزير والإجراءات التي تم إتباعها وأسباب وأسانيد القرار .

(*) المادة 127 من الدستور ، ولمزيد من التفاصيل راجع الفصل الثاني العلاقة بين مجلس الشعب والحكومة .

(**) المادة 157 من الدستور .

(***) المادة 159 من الدستور .

والجدير بالذكر أن الوزير بمجرد اتهامه يوقف عن عمله إلي أن يتم الفصل في أمره ، ولا يحول انتهاء خدمته دون إقامة الدعوة عليه أو باستمرار فيها ويصدر المجلس قراراً بتشكيل لجنتين للتحقيق والمحاكمة طبقاً لقانون محاكمة الوزراء(*) .

- **متابعة المجلس لشئون الإدارة المحلية**

يستهدف المجلس من متابعة شئون الإدارة المحلية دعم الديمقراطية واللامركزية وتحقيق التناسق والترابط بين هذه الوحدات الإدارية ومجالسها الشعبية المحلية بما يتفق وأهداف السياسة العامة والخطة العامة للدولة(١) ، **وتكون هذه المتابعة من خلال طريقين هما :-**

١. التقرير السنوي الذي يقدمه الوزير المختص بشئون الإدارة المحلية في موعد لا يجاوز شهر مارس من كل عام عن نشاط وإنجازات المجالس المحلية خلال دور الانعقاد السابق للمجلس والذي يتضمن ما تم بشأن السياسة التخطيطية لتطبيق نظام الإدارة المحلية أو السياسة العامة لنقل الاختصاصات والإعتمادات إلي المجالس الشعبية المحلية وما اتخذ من قرارات بدعمها ، وما تم بشأن تنفيذ الموازنات الخاصة بكل محافظة والوحدات المحلية في نطاقها ، والحسابات الختامية لها .

   وكذلك الأسئلة وطلبات الإحاطة والاقتراحات الهامة التي تمت مناقشتها في المجالس الشعبية المحلية والقرارات التي صدرت بشأنها وبصفة خاصة ما يكون قد قدم منها من أعضاء مجلس الشعب(٢)

٢. قيام الوزير المختص بشئون الإدارة المحلية بإبلاغ رئيس المجلس بالقرارات المتعلقة بالمسائل الآتية :-

---

(*) انظر المواد من245- 248 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب .
(١) المادة 249 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب .
(٢) المادة 251 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب

- حـل المجـالس الشـعبية وتشـكيل المجـالس الشـعبية والمحلية بصفة مؤقتة .

- فـرد الرسـوم المحليـة والقـروض التـي توافـق علـي إبرامها المجالس الشعبية المحلية .

- اقتراحـات المجـالس الشـعبية المحليـة للمحافظـات بالتوصية بتعديل بعض أحكام القوانين أو التشريعات .

- القـرارات الهامـة فـي المسـائل ذات الطبيعـة العامـة المتعلقـة بوحـدات الإدارة المحليـة التـي يصـدرها مجلس المحافظين(*) .

ويحيل رئيس مجلس الشعب البيانات والتقارير المشار إليها إلي لجنة الإدارة المحلية والتنظيمات الشعبية لأعداد تقرير عنها لعرضه علي المجلس(**)

ثالثاً : الرقابة القضائية :-

وهي تتمثل في أعمال الرقابة التي تمارسها السلطة القضائية علي نشاطات الإدارة العامة وحقها في إلغاء ما تقوم به أجهزة الإدارة العامة من أعمال وما يترتب عليها في إثناء تطبيقها بناء علي الدعاوى التي يقدمها المتضررين من القرارات الإدارية عندما يثبت صحة تلك الدعاوى أي أن رقابة القضاء هي الضمان الذي يحمي الأفراد والمنظمات في المجتمع من تجاوز أجهزة الحكومة لسلطاتها

ولابد من الإشارة هنا إلي أن القضاء الإداري يمارس سلطة الرقابة والحكم بناء علي دعوى منازعة ترفع إليه ودعوى تثبت منها الشكوى وذلك في الحالات التالية :-

---

(*) المادة 250 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب .

(**) المادة 252من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب

١. الخطأ في تطبيق الجزاءات .
٢. سوء تفسير وقائع أو حقائق .
٣. سوء استعمال السلطة .
٤. تجاوز الموظفين العموميين لاختصاصتهم .
٥. تفسير الموظفين العموميين لبعض النصوص القانونية تفسيراً خاطئاً.

ومن هنا كان لهذا القضاء سلطة إجبار الإدارة علي احترام مبدأ المشروعية والخضوع لأحكام القانون واحترام حقوق الأفراد وحرياتهم.

✓ **ويوجد في مصر الآن الجهات القضائية التالية :-**

١. **القضاء العادي** ويتولى الفصل في المنازعات المدنية والجنائية ومسائل الأحوال الشخصية وترنسه محكمة النقض وتتولي الادعاء والتحقيق أمام النيابة العامة .

٢. **القضاء الإداري** والقسم القضائي بمجلس الدولة ويتولى الفصل في المنازعات الإدارية وتتربع علي قمته المحكمة الإدارية العليا ، ويعتبر مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة بحكم المادة 172 من دستور 1971 .وتتولى الادعاء والتحقيق أمامه النيابة الإدارية .

٣. **القضاء العسكري** وهو ذلك القضاء الذي أنشئ في عام 1966 ليختص بنظر المنازعات التي يدخلها عنصر عسكري ويتولى التحقيق والادعاء أمامه النيابة العسكرية .

٤. **المحكمة الدستورية العليا** وهي هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها نشأت بالقانون رقم 48 لسنة 1979 .

٥. **محاكم امن الدولة** وقد نشأت بالقانون رقم 105 لسنة 1980 لتختص بنظر بعض الجرائم ذات الطابع السياسي أو الأهمية الخاصة ، ويجوز أن ينضم إلي عضويتها بعض رجال القضاء العسكري .

٦. **محكمة القيم** وقد أنشأت بالقانون رقم 95 لسنة 1980 ، قانون (حماية القيم من العيب) وهي تشكل من عدد من المستشارين وعدد من الشخصيات العامة ويتولى الادعاء أمامها المدعي العام الاشتراكي وتتولى الفصل في الدعاوى ذات الطابع السياسي والدعاوى المتعلقة برفض الحراسة وغيرها من الدعاوى التي يحددها القانون أما الجزاءات التي توقعها فهي الحرمان من الترشيح لعضوية المجالس النيابية أو التعيين في رئاسة أو عضوية مجالس الإدارة والحرمان من تأسيس الأحزاب السياسية أو الاشتراك في إدارتها أو عضويتها ، والحرمان من شغل الوظائف أو القيام بالإعمال التي لها تأثير بتكوين الرأي العام أو تربية النشا . وذلك مع عدم الإخلال بأحكام المسؤليات الجنائية والإدارية .

٧. **محكمة الحراسة** التي اقامها القانون رقم 34 لسنة 1971 لتنظيم فرض الحراسة وتامين سلامة الشعب وتشكل من احد نواب رئيس محكمة النقض ، وعضوية ثلاثة من مستشاري محكمة الاستئناف ، وثلاثة من المواطنين المشتغلين بالمهنة أو الصناعة أو العمل الأساسي الذي يعول عليه المطلوب فرض الحراسة عليه طبقاً للمادة العاشرة من هذا القانون .

- **الرقابة علي المنظمات العامة**

منذ البداية نستطيع القول بان كافة الدول دونما استثناء تبدو في حاجة ماسة ومستمرة لتطوير وتحسين كفاية المشروعات العامة ومضاعفة طاقاتها الإنتاجية وتطويرها كماً ونوعاً بحيث تكون قادرة فعلاً على القيام بمهام ومسئوليات التنمية التي تبدو متعاظمة ولا حدود لها وتبدو هذه المشكلة أكثر وضوحاً عندما ندرك إنه لم تبذل الجهود ولم تبرز الاهتمامات الكافية واللازمة من أجل وضع وتطوير نظام رقابي متكامل ومستند إلي أسس ومعايير موضوعية ومدروسة بعناية بحيث يمكن هذا النظام من تحديد المسئولية وإجراء المساءلة اللازمة لتحقيق

كفايـة وفعاليـة كافـة الأدوات والوسـائل والإدارات التـي تقـوم علـى أساسها المشروعات العامة وتستند إليها حركتها .

- **القواعد التي يستند إليها نظام الرقابة في المشروعات العامة(١)**

١. قاعدة القانونية

وتعنـي تطبيـق أسـلوب الإدارة بـاللوائح والقـوانين بكـل مـا يترتـب علـى ذلـك مـن جمـود فـي العمـل وصـرامة فـي المسـاءلة وتهديـدات بالعقوبة .

٢. قاعدة المشروعية

وهي تنصب العلاقة الموضوعة بين سلطات الرقابة والمشروعات العامـة وإدارتهـا حيـث تتجـدد هـذه العلاقـة بمـا يسمى شـرط القبـول وبالذات قبول الرضـا وليس قبـول الإذعـان ويكـون ذلـك عنـدما تـتم العملية الرقابية بحيث يراعـى كـلا الطـرفين المعنيين بهـذه العمليـة الاعتبـارات الأساسـية التـي تضـمن قبـول كـل طـرف لممارسـات الأخـر ورضـاه عنهـا وذلـك كأسـاس لتحقيـق التـوازن بـين مصـالح المشـروعات المعنيـة وبـين المصـالح العامـة للعـاملين مـن ناحيـة والمصالح العامة للمواطنين من ناحية أخرى.

٣. قاعدة الاستمرارية

بما يعنى ضـرورة متابعة أعمال المشـروعات العامـة بصـفة دائمـة ومستمرة وذلك حتى يتسنى تحديد وكشف أوجـه الضـعف أو الخلل أو الانحـراف قبل وقوعها .

٤. قاعدة التطويرية

بمـا يعنـى أن العمليـة الرقابيـة لا تقتصـر علـى مجـرد التعامـل مـع الأخطـاء سـواء وقعت أم كانـت محتملـة الوقـوع وإنمـا هـي عمليـة تطويرية تستهدف التعامل مع الايجابيات قدر تعاملها مـع السلبيات وذلك كأساس يمكن من استثمار الايجابيات ودعمها وتأييدها

---

(١) د. عبد المعطي محمد عساف – إدارة المشروعات العامة – مرجع سبق ذكره ص 200 وما بعدها .

لتكون عملية إبداعية على مستوى المشروع ككل وكذلك دراسة السلبيات حتى يمكن تلافيها مستقبلاً .

- **مبررات الرقابة على المنظمات العامة**

١. ضرورة إلا يؤدى وجود المشروعات العامة إلي خلق كيانات مؤسسيه لا تربطها أية صلة تنظيمية ببقية أشخاص القانون العام في الدولة أو السلطة المركزية التي تلتقي عندها وفي إطارها كافة الكيانات القانونية العامة .

٢. ضرورة متابعة تقدم العمل في المشروعات العامة والوقوف علي أحوالها وأوضاع أجهزتها ومعداتها وأساليبها حتى يمكن تخطيط عملياتها الإدارية بصورة متكاملة وشاملة وقادرة علي اكتشاف وتحديد المداخل الايجابية للارتقاء بالأداء العام والعمل علي تطبيقها .

٣. ضرورة التناسق والتكامل بين كافة المشروعات العامة علي اختلاف نماذجها وذلك كأساس يضمن تعاونها معاً حيث انه بدون هذا التناسق فانه يصير من المتوقع أن يحتدم النزاع بين المشروعات المختلفة[١] .

- **المحددات الأساسية للرقابة علي المشرعات العامة**

١. المحددات المتعلقة بأهداف المشروعات العامة ومدي وضوحها ودقتها وتكاملها وانسجامها وتتمثل أهم تلك المحددات فيما يلي :-

(1) Ivan Turk Theoritical Considertions on Date Information and Control in Public Enter Prises in Control Systems for Public Enter Prises in Developing Countries Edited by Praxy Fernandes opcit pp.152-154.

- ضرورة الحرص علي تحقيق التوازن بين اعتبارات الكفاءة واعتبارات الملائمة واعتبارات الفعالية أي تحقيق التوازن بين الاعتبارات الاقتصادية والفنية والاعتبارات الاجتماعية .
- ضرورة تحقيق التوازن بين اعتبارات الربحية واعتبارات المشروعية و الاعتبارات التنموية[1] .

٢. العوامل والمحددات المتعلقة ببيئة المشروعات العامة الداخلية والخارجية حيث تتمثل أهم هذه العوامل فيما يلي :-

- الموقف الأيدلوجي وطبيعة وظيفة الدولة حيث تتمتع المشروعات العامة بقدر كبير من الحرية في الدول الرأسمالية علي عكس الحال في الدول الاشتراكية .
- طبيعة النظام السياسي ومدي قوة كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة ففي النظام البرلماني تلعب السلطة التشريعية دوراً رقابياً ضاغطاً في الرقابة علي المشروعات العامة وذلك علي عكس الحال في النظام الرئاسي .
- طبيعة القيادة الإدارية في المشروعات العامة ومدي قوة أعضائها وقدراتهم علي مقاومة نزعات أشخاص الحكومة للسيطرة عليهم .
- طبيعة نظم الرقابة وأساليبها ومدي القدرة علي تعميم نظم دقيقة ومتكاملة للمعلومات .

---

(١) د. عبد المعطي عساف – النموذج المتكامل لدراسة الإدارة العامة – إطار مقارن – شركة الفاهوم التجارية – الزرقاء – الأردن – 1982- ص 54 .

- سلطة الرقابة علي المشروعات العامة[1] .

✓ السلطة التشريعية
حيث تتحدد أهم مجالات رقابتها فيما يلي :-

١. إصدار التشريعات الخاصة بنشأة المشروعات العامة ومنحها الشخصية القانونية المستقلة وبتجديد قواعد تنظيمها الأساسية الإدارية منها والمالية ....
٢. مسألة السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة أو في الأشخاص أو في الوزراء المكلفين بالإشراف علي إدارة المشروعات العامة وذلك للتأكد من انتظام عمل المشروعات العامة ومن حسن أدائها .

✓ السلطة التنفيذية
حيث تتحدد أهم مجالات رقابتها فيما يلي :-

١. تحديد أهداف المشروعات العامة علي ضوء القوانين المنشئة لها وضمن محددات السياسة العامة للدولة .
٢. الرقابة المالية علي المشروعات العامة وذلك عن طريق المساهمة في تقدير البالغ اللازمة وتوزيعها علي بنود الميزانية وكذلك الموافقة علي مصادر الإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات .

هذا ويلاحظ أن هناك أكثر من أسلوب لتحقيق الرقابة المالية علي المشروعات العامة من أهمها ما يلي [2] .

- أن يسمح للمشروع العام بإنشاء جهاز مالي خاص يتولى الأشراف علي أموره المالية .

(1,2) v.v. Ramananda Ham, Acontrol System for Public Enter Prise in Praxy Fernandes Opcit pp.123-137.

- تعيين مستشارين ماليين في مجالس الإدارة بحيث يكون لهم سلطة رفض أو قبول أية ترتيبات مالية .
- أن يتم منح سلطات واسعة ومحددة للتصرف المالي لتتولاها إدارات المشروعات بنفسها مع التحديد الواضح لأية حالات تستدعي العودة للجهة الحكومية بهدف المصادقة عليها .

٣. الرقابة الإدارية وتشمل مجموعة من النشاطات الأساسية **من أهمها ما يلى :-**

- تعيين وفصل أعضاء مجلس الإدارة ويتولى ذلك الوزير المختص أو رئيس الحكومة .
- قد تملك الحكومة الحق في تعيين وفصل كبار الموظفين وذلك بالتشاور مع مجالس الإدارة المعينة .
- التنسيق بين كافة المشروعات المختلفة وذلك كأساس يضمن وحدة هدفها وتكاملها في وعاء التنمية .
- طلب أية معلومات أو بيانات عن المشروعات العامة وسير عملياتها.
- التأكد من أن المشروعات العامة تعمل بكفاية إدارية عالية وبتكاملية تضمن لها استمرارها وتقودها .
- إصدار التوجهات والأوامر الأساسية التي تبدو لازمة من وجه نظر الحكومة من اجل الحفاظ علي السياسة العامة والمصالح المترتبة عليها .

✓ **سلطة المشرعات العامة** سواء تمثلت في مجالس الإدارة أم في مجلس للمديرين ومجلس تنفيذي أم في هيئة للتنمية ....

✓ **سلطة الرأي العام " الرقابة الشعبية "** وسلطة الرقابة الذاتية حيث أن الارتباط الحيوي بين المشروعات العامة وبين أهداف التنمية يعمق الدور الذي يمكن أن يلعب الرأي العام خارج المشروعات العامة[1] .

- **شروط الفعالية في الرقابة علي المنظمات العامة**

١. التمييز بين المشروعات العامة وبين كل من المشروعات الخاصة أو الإدارات والمصالح الحكومية الأخرى غير المتمتعة بالشخصية القانونية المستقلة .

٢. مراعاة الانسجام بين الأساس والأسلوب القانوني الذي يحكم نشأة المشروعات العامة وبين الظروف العامة التي تعمل خلالها هذه المشروعات .

٣. الحرص علي تحديد أهداف المشروعات العامة بصورة تضمن توافر الشروط الفنية اللازمة والتي من أهمها واقعية الأهداف .

٤. العمل علي تعميم الفهم الحديث لمعني الرقابة وذلك كأساس يضمن إبراز العملية الرقابية علي إنها جزء لا يتجزأ من العملية الإدارية أكثر من كونها عامل إثارة لسخط العاملين أو محاصرة لإبداعاتهم وحرياتهم .

٥. الحرص علي وضع وتقويم نظم معلومات متقدمة ومستفيدة من معطيات التطور التكنولوجي .

٦. إرساء قواعد واضحة ودقيقة ورشيدة لتنظيم العلاقة بين الحكومة وإدارة المشروعات العامة وبصورة تضمن مسئولية الطرفين نحو المشروع ونحو المجتمع وهنا يمكن التمييز بين عدد من النماذج الرئيسية هي :-

---

(1) Alan Cawson Corporatism and Welfare Social Policy State Intervention in Britain, Heinemann Educational Books London 1982 pp.87-105.

✓ **النموذج الأبوي**

الذي يحاول احتواء إدارة المشروع والهيمنة عليها ضمن رغبة جامحة في أن تكبر هذه المشروعات وتزدهر دون أن تشعر بضرورة استقلالها وهذا كما يبدو اتجاه متناقض لا يعطي المشروعات شخصيتها ، وبالتالي فانه يؤدى إلي تقويض فعاليتها من حيث لا يدري .

✓ **نموذج الأخ الأكبر**

وفي هذا يمكننا أن نجد أن ممثلي السلطة التنفيذية وكبار البيروقراطيين الحكوميين يتميزون باتجاهات متعالية علي إدارات المشروعات العامة ، ويحاولون إحكام السيطرة عليها ، مع الادعاء المستمر انهم حريصون علي استقلالها وتطورها .

✓ **نموذج العاجز**

وفيه تبدو الوزارات مرتاحة وربما سعيدة إنها تتجاهل ما يجري علي مستوي المشروعات العامة ، محاولة في ذلك أن تغسل يديها من كافة التبعات المترتبة عليها ، ويكون هذا غالباً حيث لا تملك الوزارات أية معرفة كافية لما يجرى في المشروعات الملحقة بها ، ولا الكفاءة ولا المقدرة التي تمكنها من ذلك .

✓ **نموذج الإدارة بالأزمات**

وفيه نجد أن الوزارات لا تتدخل في المشروعات العامة ، وتعمل علي تركها وحدها ، ولا تتدخل إلا عندما تبرز هنالك أزمات كبرى تهدد المشروعات ، أو تهدد المصالح التي تعمل من اجلها ، أو عندما تصبح محل مساءلة من قبل البرلمان أو من قبل الرأي العام عما يجري في المشروعات العامة ، ويكون تدخلها هنا لتقديم إجابات حول ذلك .

✓ **نموذج رقعة الشطرنج**

حيث تدخل الوزارات والمشروعات العامة في مناورات متبادلة وتستهدف كل جهة منها ترجيح وجهة نظرها وبالقدر الذي يمكن ألا تسفر هذه العملية إلا عن " قتل الشاه "

✓ **نموذج ساحة المعركة**

ويشبه هذا النموذج ما سبقه ، ولكنه يختلف في انه تعبير عن صراع الأقوياء العلني بين كلا الطرفين ، وذلك في الوقت الذي لا يمكن لأي منهما أن يحقق الغلبة ويستمر استنزاف كل طرف للطرف الأخر .

✓ **نموذج الفعالية**

وهو الذي يحقق في تقديرنا الوضع النموذجي للعلاقة بين الحكومة و المشروعات العامة ، حيث تصبح كل منهما متفهمة للأخرى ، وتسعي لتدعيمها وتقويتها والتعاون معها من اجل تحقيق الأهداف والمصالح العامة التي تعبر هنا السياسات العامة واستراتيجيات التنمية الشاملة (1) .

---

(١) د. عبد المعطي محمد عساف – **إدارة المشروعات العامة** – مرجع سبق ذكره ص 251-252

قائمة المراجع

اولاً : المراجع العربيه

١. د. موفق حديد محمد – إدارة الأعمال الحكومية – النظريات والعمليات والموارد ،دار المناهج – عمان 2002 ص 16
٢. د. منى احمد محمود – مقدمة في الإدارة العامة - غير مبين الناشر او سنة النشر ص 18.
٣. د. عبد العزيز صالح بن جبتور - أصول ومبادئ الإدارة العامة دار الثقافة للنشر والتوزيع – عمان 2000 ص 31 وما بعدها.
٤. د. موفق حديد محمد – إدارة الأعمال الحكومية – مرجع سبق ذكره ص 16 وما بعدها .
٥. د. محمد سعيد عبد الفتاح وآخرون الإدارة العامة المبادئ والتطبيق – الدار الجامعية الإسكندرية 2003- ص25 - وما بعدها
٦. د. سمير علام – محاضرات فى الإدارة العامة – بدون نشر أو سنة نشر ص 2 وما بعدها ٠.
٧. د. السيد محمد عبد الغفار – محاضرات فى الإدارة العامة المبادئ والأسس العلمية- غير بين الناشر أو سنة النشر ص 10 وما بعدها
٨. د. محمد قاسم القريونى – مبادئ الإدارة – دار المستقبل للنشر والتوزيع عمان 1989 ص38 .
٩. د. سعيد محمد المصرى – أساسيات فى دراسة الإدارة العامة – دار المريخ -الرياض 1983 ص 22 وما بعدها .
١٠. د. السيد ناجى – الإدارة العامة – مدخل إداري – غير مبين الناشر – القاهرة 2002 ص 49 - 50
١١. د . كامل بكرى – مبادئ الاقتصاد- الدار الجامعية– بيروت – 1987 ص572 وما بعدها .
١٢. محاضرات في مبادئ التخطيط الاقتصادي – الطبعة الثانية - سعيد الخضري – مكتبة الجامعه ١٩٩١ ص ٢٥ وما بعدها
١٣. د. عثمان محمد غنيم – التخطيط – أسس و مبادئ عامة- دار حفاء للطباعة و النشر عمان 2001 ص 110 وما بعدها .

١٤. د.عبد الحميد بهجت فايد وآخرون – الإدارة العامة – مكتبة عين شمس ١٩٩٩القاهرة ص 108 – 111 .
١٥. د. أماني احمد خضير – محاضرات في الإدارة العامة – مطابع الدار الهندسية الاسماعلية غير مبين سنة النشر ص 85 وما بعدها .
١٦. د.عبد العزيز صالح بن حبتور – أصول ومبادىء الإدارة العامة – دار الثقافة للنشر والتوزيع –عمان 2000ص126وما بعدها.
١٧. د . محمد بهاء الدين – أصول علم السياسة والنظام السياسي المصري – غير مبين الناشر أو سنة النشر ص5 وما بعدها
١٨. د . حامد سلطان – القانون الدولى العام فى وقت السلم – غير مبين الناشر – القاهرة 1968 ص 343 .
١٩. د. حكمت شبر – القانون الدولى العام – غير مبين الناشر – بغداد – ١٩٧٥- ص ٨٣
٢٠. د . غالب على الدودى – القانون الدولى الخاص – بغداد 1974 ص 21 .
٢١. د . محمد عزيز شكرى – مدخل إلى القانون الدولى العام – دمشق 1995 ص 93 وما بعدها .
٢٢. د . أمين فؤاد الضرغامى – مبادىء الإدارة العامة – غير مبين الناشر أو سنة النشر ص 15 وما بعدها .
٢٣. د. عبد المعطى محمد عساف – إدارة المشروعات العامة – دراسة تحليلية – دار مجدلاوى للنشر والتوزيع – عمان – 1986 ص28وما بعدها .
٢٤. د. خليل الفلابينى –مبادىء في الإدارة العامة – مطابع دار الكتاب العربي – القاهرة 1962 ص 77 .
٢٥. د. امين فؤاد الفرغامي واخرون – مباءئ الادارة العامة – مطابع الولاء الحديثة – القاهرة 2000 ص 72 وما بعدها
٢٦. أ. محمد عبد الرحيم عنبر- الضوابط العملية والقانونية للإدارة العامة فى القطاع الحكومى والعام – مطابع الهيئة المصرية للكتاب – القاهرة 1973 ص 121 وما بعدها .

٢٧. د . سليمان الطماوى- مبادىء القانون الإدارى المصرى والمقارن – غير مبين الناشر – القاهرة 1963 ص 599 .
٢٨. د. زكى راتب غوشه – أخلاقيات الوظيفة فى الإدارة العامة – مطبعة التوفيق – عمان1983 ص 27-36
٢٩. د بنادر أبو شيخه – الكفاية الإنتاجية ووسائل تحسينها فى المؤسسات العامة – عمان – المنظمة العربية للعلوم الإدارية 1982 ص57-104 .
٣٠. د. عبد البارى درة – العامل البشرى والإنتاجية فى المؤسسات العامة – عمان – دار الفرقان للنشر والتوزيع 1982 ص69-91 .
٣١. د. كامل و فر رديك – حيوية الإدارة – ترجمة عمر القباني- القاهرة ص 13.
٣٢. د . احمد رشيد – ادارة المؤسسات العامة – الطبعة الاولي – دار المصارف القاهرة 1967 ص 397 - 399
٣٣. د . إبراهيم الغمرى – الإدارة – دار الجامعات العربية – لات دمشق ص 365 وما بعدها
٣٤. د. موفق حديد محمد – إدارة الأعمال الحكومية – مرجع سبق ذكره ص 276 وما بعدها
٣٥. د. عمعر عقيلي – الوجيز في مبادئ الإدارة – دار زهران للطباعة والنشر – عمان- الأردن – 1991.
٣٦. د. عبد المعطي عساف – النموذج المتكامل لدراسة الإدارة العامة – إطار مقارن – شركة الفا هوم التجارية – الزرقاء – الأردن – 1982- ص 54 .

ثانيا : المراجع الاجنبيه

1. David Rosen bloom,Public Administration :Under Standing Management Polit is and Law in the Public Sector 3 rd ed, New York Graw – Hill 1993 p.4
2. Felix Nigro and Lioyd Nigro , Modern Public Administration 7th ed . New York
3. William Johson Public Administration policy politics and practice Guilford Conn the Dushkin Publishing Croup 1992 p.4
4. Jeffrey Straussman Public Administration New York Longman 1990 p. 68
5. Ord way tead the Art of Lealer Ship New York Mc Graw- Hill Book Co. p. 65
6. Ernest Date Management : the Ory and Practice New York Mc Graw Hill 1953 p.4
7. David Rosenb Loom Public Administration Understanding Management , Politics , and Law , in the Public Sector , 3 rd ed , New York , mc Graw – Hill inc 1993 , pp3-6
8. Dougla Yates Management in Puplic and Private Organsization :
9. similarities and Differences in Steven Ottet al, Public Management (ed) , Chicago lyceum Books / Nejson - Hall Publishers 1991 p- 55
10. James Anderson , public policy Making . An Introduction , 2 nd ed Boston Houghton Mifflinco, 1994 pp 46-72 .

11. An n&m owman and Ric Hard Kearney State local Govemmeut 3 rd ed Boston Houghton Mifflin co. 1996 p.p 110- 112 .
12. Johnson William , Public Administration Policy Politics and Practice , Guilford : Conn, the Duskin Publishing Groupic 1992 .
13. David Rosen Bloom Public Administration Under studying Management Politics and Low in the Public Sector 3 rd New York Mc Graw-Hill inc 1993 P. 357
14. George Gerdon and Micheal Millakovich Public Administration in America 5th ed , New York st. Martins Press 1995 pp 360 – 3 .
15. Victor A . Thompson Mocern Organization New York Alfred A. Knopf Inc 19,1 pp 3-4 .
16. B.J Hodge and William P.A nthony , organization theory : A strategic A pproach 4 th ed need ham Heights : mass , A lly and Bacom inc 1991 pp 317- 342 .
17. Cole Blease Graham and Steven Hays ," Management Functions and Public Adminstration – POSDCORB Revisited ," in Steven Ott, et. Al . ,(eds .) , Public Also see:
18. David Holt , Management : Principles and Practices , 3rd ed ., Englewood cliffs : N h., Prentice Hall ,1993 ,p.14.
19. Chris Argyris , " Some Causes Of Organizational Ineffectiveness within the Department of state ," C. I.S.R., Occational Paper No.2

20. (Washington D.C. : U.S. Government Printing Office, November 1966).
21. Emil Sady , improvement of local Government and A dministration for Developmeut Purposes " Journal of local Adminstration overseas " July 1962 pp 135 – 48 .
22. Stephen Robbins ins and Mary Coulter , Managem eut le th ed N.J. prentice Hall 1999 p. 342 .
23. Jerome B. Mckinney and Lawrence C. Howerd Public Administration : Balancing Power and Accuntability
24. (Oak Park, Illinois :moore Publishing company ,1979) ,pp. 92 -112
25. Harold L . Sheppard " the Issue of Mandatory Retirement" , the Annals of the American Academy of Political And Social Science , Vol 438 (July 1978) pp. 40 – 49 .
26. G. Ronald Gilbert, Perfomance Appraisal and Orqanizational Practice : Apost Reform Review " Public Persinnel Mangement Journal , Vol .11,No.4 (1982)
27. Reymond noe et al Human Resource management Gaining Acom etitive Advantage , Homewood Il , 1994 . p.7 .
28. Larry Hill and Hebert, Essentials Of Public Administration , North Scituate:Mass, Duxbury Press ,1979 ,p . 428

29. Charles Linddblom , The Science of Muddling through "Public Administration Review Vol. xix 1959 pp74 -44
30. Samuel Certo and Paul Peter, Strategic Management : A focus
31. on Process New York Mc Graw – Hill Publishing Co , 1990
32. pp .148-9(1) Fayol : General and Industrial Management P.107
33. Samuel Certo and Paul Peter, Strategic Management - Concepts and Applications 2 nd ed . New York Mc Graw - Hill 1991 – pp 227 - 8
34. Ivan Turk Theoritical Considertions on Date Information and Control in Public Enter Prises in Control Systems for Public Enter Prises in Developing Countries Edited by Praxy Fernandes opcit pp.152-154.
35. v . v. Ramananda Ham , Acontrol System for Public Enter Prise in Praxy Fernandes Opcit pp.123-137.
36. Alan Cawson Corporatism and Welfare Social Policy State Intervention in Britain , Heinemann Educational Books London 1982 pp.87-105.